SEE FOLLOWING NOTE

VOIR NOTE CI-APRÈS

PARTS OF THE ORIGINAL DOCUMENT ARE OF POOR REPRODUCTIVE QUALITY.

MICROMEDIA LIMITED HAS ATTEMPTED TO PRODUCE THE BEST POSSIBLE COPY.

CERTAINES PARTIES DU DOCUMENT ORIGINAL SONT DE PIÈTRE QUALITÈ DE REPRODUCTION.

MICROMEDIA LTEE A ESSAYEE DE PROCURER LE MEILLEUR EXEMPLAIRE POSSIBLE.

NO
PAPER
RIGHTS

REIMPRESSION
INTERDITE

Un projet commun

92-01086/

Un projet commun

La Bibliothèque nationale du Canada a catalogué cette publication de la façon suivante :

Conseil économique du Canada

Exposé annuel – Conseil économique du Canada

1er – 1964–
Chaque livraison a aussi un titre distinct. Publ. aussi en anglais sous le titre : Conseil économique du Canada.
Annual Review.
ISSN 0706-7941

1. Canada – Conditions économiques – Périodiques.
2. Canada – Politique économique – Périodiques.

HC111.E2814 330.971005 C75-72724-1

Un projet commun

Aspects économiques des choix constitutionnels

Conseil économique du Canada
Vingt-huitième Exposé annuel
1991

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada – Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue EC21-1/1991F
ISBN 0-660-93434-5

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada ix

Avant-propos xi

1 Introduction
L'évolution d'un projet commun 1
Les retombées de l'échec de l'Accord du lac Meech 1
Les pressions menaçant le projet commun 2
La tâche à accomplir 3
4

2 L'environnement économique à moyen terme
La compétitivité du Canada et ses défis commerciaux 7
La spécialisation des exportations canadiennes 7
L'écart de productivité 8
Les flux commerciaux entre le Canada, le Mexique et les États-Unis 8
L'Uruguay Round 11
La performance et les politiques actuelles 12
La crise financière des gouvernements 15
La performance et les politiques économiques récentes 15
La politique budgétaire des provinces 16
Les progrès de la lutte contre l'inflation 17
Les méfaits du chômage 19
Les perspectives et les cibles à moyen terme 21
Risques et incertitudes 24
Une politique de relance-arrêt 24
Une politique d'arrêt-arrêt 24
Échec des compressions de dépenses 26
Les cibles de moyen terme 26
Deux mises en garde 29
Les cibles du Conseil 29
Conclusions 30
31

3 L'état de l'union économique
Les avantages de l'intégration économique 33
L'intégration du marché 33
L'accroissement du pouvoir de négociation 34
Le partage des coûts 35
La mise en commun et le partage des risques 35
Les liens économiques au Canada 35
Les échanges commerciaux 36
Les liens entre sociétés 36
La mobilité de la main-d'œuvre 42
L'état du marché commun 45
49

Profiter des avantages de l'union 49
Les barrières commerciales intérieures 49
Les menaces pesant sur l'harmonisation de la fiscalité 51
La coordination des politiques budgétaires 55
L'état de l'union économique 57
Préserver l'union économique 59

4 Le fédéralisme fiscal au Canada 61
Deux visions du fédéralisme 61
L'évolution des relations fiscales 63
L'évolution passée 64
L'évolution future 67
Le débat sur la Confédération : quelques questions clés 69
La péréquation fiscale 69
Les normes nationales 73
La répartition des pouvoirs 76
Conclusion 80

5 Les aspects économiques de la refonte de la Confédération 83
Les options constitutionnelles 83
Le statu quo 83
Le fédéralisme décentralisé 84
Une confédération de régions 89
La souveraineté-association 90
Les enjeux de la transition 92
Les primes de risque 92
La dette publique 93
L'impact économique de la refonte de la Confédération 95
La force de l'union économique 96
Les gains dynamiques 97
L'impact à long terme d'une nouvelle répartition des pouvoirs 97
Les gains d'efficience dans les services gouvernementaux 98
Les coûts de transition 99
Conclusion 99

6 Un projet commun 101
La création de la richesse 101
La structure du projet commun 102

Commentaire 107

Appendices

A La conjoncture économique aux États-Unis 111
B Les cibles d'inflation à long terme 115
C Liens entre sociétés 117
D Hypothèse détaillées adoptées pour la simulation des recettes et dépenses publiques 119
E L'impact à long terme des diverses options constitutionnelles sur le bien-être – Estimations d'équilibre général 123

Notes 127

Liste des tableaux, des graphiques et des figures 141

Liste des collaborateurs 145

Le présent Exposé reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada; toutefois, un commentaire de Pierre Paquette et Marcel Pepin au sujet du chapitre 2 figure à la fin du document.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
CAROLINE PESTIEAU, présidente associée et directrice
HARVEY LAZAR, président associé et directeur

PETER M. BROPHEY
Consultant, affaires publiques
Directeur, Xerox Canada Ltd.
Bond Head (Ontario)

LÉON COURVILLE
Premier vice-président exécutif
Affaires générales
Banque nationale du Canada
Montréal (Québec)

GERMAINE GIBARA
Présidente
Structures Automobiles Alcan
Montréal (Québec)

RALPH HEDLIN
Président
Ralph Hedlin Associates Ltd.
Calgary (Alberta)

NANCY R. JACKMAN
Présidente
443472 Ontario Limited
(Société de placement)
Toronto (Ontario)

CHESTER A. JOHNSON
Président et administrateur en chef
Western Pulp Inc.
Vancouver (Colombie-Britannique)

JUDITH KORBIN
Vice-présidente, relations avec les employés
Lignes aériennes Canadien International Ltée
Vancouver (Colombie-Britannique)

ADAM LAPOINTE
Président
Société en commandite de création
d'entreprises
Jonquière (Québec)

L. JACQUES MÉNARD
Vice-président du Conseil et
directeur pour le Québec
Burns Fry Limitée
Montréal (Québec)

MARY MOGFORD
Présidente
Mogford Campbell Associates
Toronto (Ontario)

GORDON OSBALDESTON, C.P., O.C.
Agrégé supérieur de recherches
Richard Ivey School of Business
Administration
University of Western Ontario
London (Ontario)

PIERRE PAQUETTE
Secrétaire général
Confédération des syndicats nationaux
Montréal (Québec)

MARCEL PEPIN
Montréal (Québec)

ROGER PHILLIPS
Président et administrateur en chef
La société IPSCO Inc.
Regina (Saskatchewan)

STRUAN ROBERTSON
Président associé
Central Guaranty Trust Company
Halifax (Nouvelle-Écosse)

RIX ROGERS
Administrateur en chef
L'Institut pour la prévention
de l'enfance maltraitée
Toronto (Ontario)

DONALD SAVOIE
Titulaire de la chaire Clément-Cormier
en développement économique
Université de Moncton
Moncton (Nouveau-Brunswick)

KEN W. STICKLAND
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton (Alberta)

MICHAEL A. SULLIVAN
Comptable agréé
Summerside (Île-du-Prince-Édouard)

H. GRAHAM WILSON
Burlington (Ontario)

KEN WOODS
Vice-président international, Bureau canadien
Fraternité internationale des ouvriers
en électricité
Willowdale (Ontario)

Avant-propos

Les choix que nous devrons faire au Canada dans les prochaines années relativement à la structure politique de notre pays auront des répercussions économiques. L'objectif du Conseil économique, dans le présent Exposé annuel, est de porter à la connaissance des Canadiens des renseignements qui leur permettront de mieux comprendre les grands enjeux économiques du débat constitutionnel, et de les aider à faire des choix plus éclairés au sujet du *projet commun* qu'est le Canada.

Le thème envisagé à l'origine pour l'Exposé était celui de l'évolution des liens est-ouest au Canada, examinée à la lumière des transformations rapides de l'économie mondiale. Les événements politiques de 1990 nous ont toutefois amenés à adapter notre programme de recherche de manière à tenir compte du débat qui s'engageait à propos du changement politique au Canada. Il nous a notamment fallu nous doter des moyens nécessaires pour analyser les répercussions économiques de diverses options politiques aussi bien que les liens est-ouest.

Notre objectif était de ne pas nous borner à l'approche du « bilan » caractéristique du débat économique qui a conduit au référendum tenu au Québec en 1980. Se contenter de calculer les dépenses et les recettes fédérales dans chaque province afin d'évaluer les avantages ou les coûts de l'appartenance à la fédération, c'est aborder la question sous un angle limité, et à bien des égards trompeur. Par conséquent, nous avons décidé d'avoir recours à des instruments plus complexes pour pouvoir effectuer des calculs plus exhaustifs. Nous avons d'abord élaboré un modèle afin d'établir une projection du profil futur des recettes et des dépenses fédérales et provinciales permettant de tenir compte des variations dans la répartition des responsabilités en matière d'imposition et de dépenses. Nous nous sommes aussi servis d'un modèle d'équilibre général pour analyser les répercussions régionales des changements qui seraient apportés aux accords fiscaux dans le cadre de diverses structures politiques.

Dans la présentation des résultats de notre recherche, nous avons pris soin de replacer ces données quantitatives dans leur contexte, car il reste des questions complexes auxquelles la réponse ne peut être que qualitative. Par exemple, les économistes ne peuvent pas mesurer jusqu'à quel point un changement de structure politique aiguillonnera la croissance économique en libérant une énergie jusqu'alors latente dans une société. De tels gains dynamiques existent, nous en sommes certains. Mais nous ne sommes pas en mesure d'évaluer leur ampleur ou les conditions qui les rendent possibles, pas plus que nous ne pouvons mesurer les conséquences d'un changement qui s'opérerait dans un climat d'acrimonie. Par conséquent, toute évaluation globale d'une nouvelle structure politique laissera certaines questions sans réponse.

C'est en toute humilité que nous présentons nos résultats et ce, pour trois raisons. Tout d'abord, le débat ne se ramène pas uniquement à la question économique. Celle-ci n'est qu'un des aspects des enjeux dont les Canadiens doivent tenir compte pour évaluer les

changements susceptibles d'être apportés à la fédération. Comme nous le soulignons au chapitre 4, les Canadiens doivent procéder à un choix fondamental quant à la définition des responsabilités au titre du partage entre les citoyens. La vision « large » du partage suppose une norme commune en matière de services publics et de fardeau fiscal pour tous les Canadiens; la vision « communautaire » permet une grande diversité de traitement selon que l'on vit dans telle ou telle province. En deuxième lieu, comme nous l'avons déjà dit, la réponse à nombre des questions les plus importantes ne peut être que qualitative. En troisième lieu, bien que nous ayons tiré le meilleur parti possible des moyens dont nous disposions, nous sommes conscients de l'imperfection de nos résultats. Avec de meilleures données et plus de temps, nous aurions probablement pu apporter de meilleures réponses.

L'Exposé a été rédigé et envoyé aux membres du Conseil pour qu'ils y apposent leur signature juste avant que le gouvernement fédéral fasse connaître ses propositions de réforme constitutionnelle. Pour éviter de retarder la publication de l'Exposé, nous avons décidé de ne pas apporter au texte les modifications qu'aurait nécessitées l'évaluation de ces propositions. Notre évaluation sera rendue publique séparément. Les lecteurs constateront toutefois que l'Exposé peut servir à atteindre un double but dans le débat sur les propositions fédérales. Il présente une foule de données analytiques sur l'union économique, l'une des pierres angulaires des propositions. Il définit aussi une gamme de mécanismes qui peuvent servir à réaliser l'objectif, que nous visons également, d'une meilleure coordination des actions du gouvernement fédéral et des provinces dans le domaine de la politique économique.

L'équipe chargée de la recherche sur l'union économique, sous la direction de Jean-Pierre Voyer, assistée par Ross Preston et l'équipe des Perspectives économiques, a su mener à bien, en peu de temps, un programme de recherche ambitieux. Les membres du Conseil, dont la liste figure dans les pages précédentes, ont également joué un rôle essentiel à cet égard. Ils représentent les différentes régions et les divers secteurs de la société canadienne, et à ce titre expriment des points de vue couvrant presque toute la gamme des positions sur l'avenir de la fédération. Chacun d'eux apporte au Conseil sa propre vision de l'avenir de l'union économique canadienne. Chacun se réserve aussi le droit de tirer ses propres conclusions, d'évaluer les coûts et les avantages selon des critères qui lui sont très personnels. Le fait qu'ils aient apposé leur signature sur l'Exposé témoigne de l'objectivité de la recherche.

Judith Maxwell
Présidente

Un projet commun

AVIS AU LECTEUR

Nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

.. chiffre non disponible
... n'ayant pas lieu de figurer
-- infime
- néant ou zéro
x données omises pour des raisons de confidentialité.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Introduction

Le Canada est l'un des pays les plus riches du monde, et la qualité de vie de ses habitants fait l'envie des citoyens de bien d'autres nations. Cependant, il traverse actuellement une période mouvementée qui pourrait conduire à son morcellement si les Canadiens ne font pas preuve de vigilance. L'échec de l'Accord du lac Meech a suscité amertume et colère au Québec; il a aussi révélé dans le reste du pays un mécontentement profond à l'égard du fonctionnement actuel du régime politique et de l'économie.

Par conséquent, les Canadiens se livrent actuellement à une recherche introspective des valeurs et des orientations sur lesquelles ils pourraient édifier leur avenir. Les milieux gouvernementaux et universitaires, ainsi que le grand public, poursuivent un vif débat sur les changements politiques à opérer pour répondre aux aspirations et aux revendications des citoyens de divers groupes ou régions.

Étant donné sa vocation, le Conseil économique a tendance à considérer ces événements sous l'angle économique; nous nous inquiétons particulièrement des répercussions qu'aura une nouvelle structure politique sur la prospérité des Canadiens de toutes les régions. Bien entendu, tous les aspects du dilemme politique ne se ramènent pas à l'économie, mais celle-ci reste une préoccupation majeure aux yeux de la grande majorité des Canadiens. Avec le présent Exposé, nous espérons contribuer au débat en jetant une lumière nouvelle sur certains des enjeux économiques.

L'évolution d'un projet commun

Les décisions que prendront les Canadiens quant à la structure politique et institutionnelle de la fédération canadienne détermineront le cadre de vie de plusieurs générations futures. En se préparant à prendre ces décisions, ils seraient donc malavisés de faire fi des réalisations des générations antérieures.

Au cours des 125 dernières années, le Canada a acquis sa richesse grâce à ses ressources naturelles ainsi qu'à la créativité et la générosité de sa population. Le graphique 1-1 indique l'évolution du revenu réel par habitant depuis 1870. Les premières décennies ont été semées de difficultés : récessions mondiales, dépendance à l'égard d'un petit nombre de produits de base destinés à l'exportation et capacité limitée de générer le capital nécessaire à la construction des chemins de fer et de l'infrastructure essentielle. La prospérité semblait établie après 1900, mais elle a eu tôt fait d'être interrompue par la guerre, l'inflation, puis la crise. Pour l'essentiel, la trame du Canada moderne s'est tissée après 1945, avec la mise en place d'une infrastructure (écoles, hôpitaux, aéroports, routes), la diversification industrielle et la création des services publics et du régime de soutien des individus que constitue le système de protection sociale du Canada.

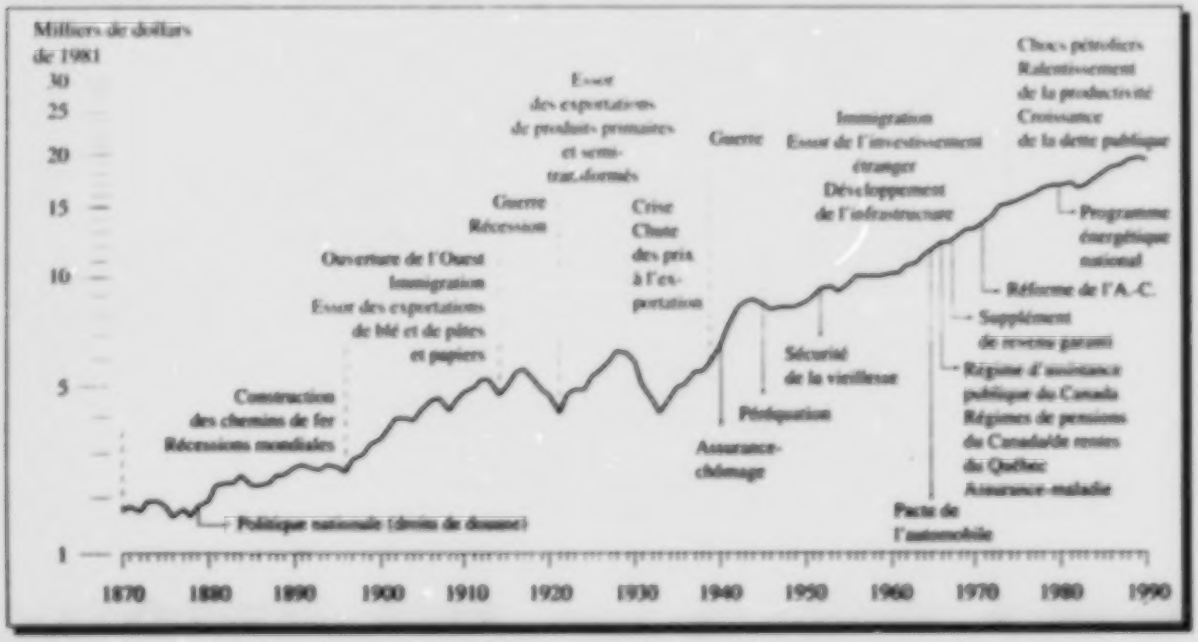
Depuis le premier recensement, tenu en 1871, la population a plus que sextuplé, et le revenu par habitant s'est multiplié par douze. Les investissements publics et privés dans les chemins de fer, les canaux, les écoles, les mines, les usines, les habitations, les hôpitaux, etc., ont contribué au bien-être actuel. Au cours des 50 dernières années, l'assurance sociale, les services publics de santé et d'éducation et le partage interrégional ont constitué un système complet de protection sociale. Tout cela est le fruit d'un projet commun à tous les Canadiens. La conjugaison de leurs efforts a donné naissance à une richesse considérable ainsi qu'à un système de partage de cette richesse.

La stabilité politique – et l'adaptabilité – ont contribué à cette réussite économique. Les institutions fédérales se sont transformées au fil des ans au gré de l'évolution de la situation économique, démographique et politique. Au début, les provinces exerçaient des pouvoirs étendus, mais le rôle du gouvernement fédéral s'est accru à la faveur de la crise des années 30 et de la Deuxième Guerre mondiale. Après la guerre, la création de nombreuses institutions internationales destinées à promouvoir la coopération entre les nations a amené le gouvernement fédéral à jouer un rôle nouveau. Sur le plan intérieur, les autorités fédérales estimaient que la mission du gouvernement central consistait à œuvrer à l'établissement d'une société meilleure et plus juste.

C'est ainsi que s'est amorcé un processus graduel de modernisation et d'harmonisation. Les gouvernements ont négocié des ententes pour la mise en œuvre des grandes composantes de l'État-providence, le Québec optant en certains cas pour une formule différente de celles des autres provinces. Ces ententes ont à plusieurs reprises modifié la répartition des pouvoirs, mais dans le cadre du fédéralisme

Graphique 1-1

Revenu réel par habitant, Canada, 1870-1990



Source : M. C. Urquhart, « Canadian economic growth, 1870-1980 », document de travail n° 734, Institute for Economic Research, Queen's University, 1988, et estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

exécutif, et non à la faveur d'une réflexion publique comme celle qui a lieu à l'heure actuelle.

Au fur et à mesure de l'accroissement des responsabilités sociales des provinces, les gouvernements du Canada se sont préoccupés de plus en plus des problèmes régionaux, car les économies régionales sont diverses : elles se spécialisent dans des produits de base différents, desservent des marchés différents et s'appuient sur des bases de richesse et des assiettes fiscales très inégales. Par conséquent, les pouvoirs publics ont pris des engagements politiques afin de parvenir à l'« équité » entre les régions et d'atténuer les disparités régionales.

Dans les années 1860, les anciennes colonies britanniques s'inquiétaient surtout de leur sécurité militaire et de leur accès aux marchés. De nos jours, les Canadiens se préoccupent plutôt de ce à quoi ils ont droit à titre de citoyens et des possibilités d'expression que leur offre le régime politique. Cependant, la sécurité économique reste une priorité : les Canadiens attachent beaucoup d'importance à la possession de leur habitation et à l'accès universel aux soins de santé.

Les retombées de l'échec de l'Accord du lac Meech

La non-ratification de l'Accord du lac Meech à la date convenue (le 23 juin 1990) a marqué un tournant dans l'histoire du Canada. L'accord constitutionnel conclu en 1987 entre le Québec, le gouvernement fédéral et les neuf autres provinces, qui énonçait les conditions auxquelles le Québec pouvait donner son adhésion à la *Loi constitutionnelle de 1982*[2], n'a pas recueilli l'approbation requise des assemblées législatives de la totalité des dix provinces.

Cet échec a été perçu par la population québécoise comme une rebuffade opposée à l'engagement du Québec à l'égard du Canada et comme un rejet de son caractère distinct. Il a été interprété comme le signe que toute mesure visant à promouvoir la langue et la culture du Québec se heurterait à l'opposition du reste du Canada.

Le gouvernement du Québec a réagi en créant un organisme consultatif spécial : la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, connue sous le nom de Commission Bélanger-Campeau. Après le dépôt de ses

recommandations en mars 1991[2], l'Assemblée nationale a adopté une loi (la Loi 150) établissant le processus selon lequel se décidera l'avenir politique et constitutionnel du Québec. La première partie de la loi prévoit qu'un référendum sur la souveraineté du Québec aura lieu avant le 26 octobre 1992; si les résultats étaient favorables, le Québec deviendrait un État souverain un an jour pour jour après le référendum. La deuxième partie porte sur la création par l'Assemblée nationale d'une commission parlementaire spéciale chargée d'étudier toutes les propositions de nouveaux arrangements constitutionnels que pourrait présenter le gouvernement fédéral et de formuler à l'Assemblée nationale des recommandations quant à la réponse à y donner.

Le Parti libéral du Québec a de son côté formé un comité chargé d'étudier la situation constitutionnelle. Le rapport de ce comité, connu sous le nom de son président, Jean Allaire, a été adopté par le parti en mars 1991 et a eu un effet marqué sur le ton du débat en cours[3]. Il recommandait que le Québec exerce un pouvoir exclusif dans plusieurs domaines et proposait d'abolir le pouvoir de dépenser et les pouvoirs résiduels du gouvernement fédéral. Il reconnaissait la nécessité d'un renforcement de l'union économique, de mécanismes de coopération, d'une réforme fondamentale des institutions politiques communes et d'une nouvelle formule de modification de la constitution. Il faisait un objectif prioritaire de la réduction sensible de la taille de l'administration fédérale et de la suppression des « coûteux et stériles chevauchements de juridictions, générateurs d'inefficacité et d'irresponsabilité[4] ». Ces commentaires ont trouvé de l'écho non seulement au Québec, mais aussi dans l'Ouest du Canada.

Après l'échec de l'Accord du lac Meech, un certain nombre de provinces et de groupes privés ont formé des groupes d'étude ou de travail chargés de procéder à un examen plus approfondi des questions constitutionnelles[5]. Le gouvernement fédéral a lui-même créé deux commissions : la Commission Beaudoin-Edwards, chargée d'étudier la formule de modification de la constitution[6], et le Forum des citoyens, qui s'est fait l'interprète des inquiétudes de 400 000 Canadiens quant à l'avenir de leur pays[7].

À certains égards, le débat constitutionnel actuel rappelle la période de la fin des années 70 qui a précédé le référendum québécois. Il ne faudrait cependant pas pousser trop loin l'analogie. Le contexte politique et économique est aujourd'hui tout à fait différent. Les Québécois sont plus sûrs de leur capacité de « s'en tirer par eux-mêmes ». Et, jusqu'à présent du moins, la confrontation émotionnelle entre fédéralistes et souverainistes qui avait marqué le référendum de 1980 ne s'est pas reproduite; en fait, il semble exister un large consensus sur de nombreux aspects de la question.

Fait plus important encore, le Québec n'est pas seul à réclamer un changement. Les autochtones ont exprimé ouvertement la colère que leur inspire le fait d'avoir été tenus si longtemps en marge des richesses du pays. Ils ont indiqué clairement que la prochaine ronde de négociations constitutionnelles ne se bornera pas aux préoccupations du Québec.

Les gens de l'Ouest ont eux aussi exprimé leur frustration et le sentiment d'être éloignés du centre du pouvoir. Ils remettent en question les fondements des institutions politiques du Canada et proposent des changements considérables visant à supprimer les chevauchements de compétences[8] et à réformer le gouvernement représentatif du Canada de façon à mieux tenir compte des intérêts régionaux.

Les pressions menaçant le projet commun

Ces forces politiques ne sont pas seules à menacer le projet commun canadien. En fait, de multiples facteurs d'ordre économique, financier et politique sont en jeu.

Bien qu'elles soient les moins visibles, les pressions *économiques* sont peut-être les plus corrosives. Tout d'abord, l'interdépendance croissante des économies industrielles, à l'échelle mondiale, réduit le contrôle que les Canadiens, comme les citoyens d'autres pays, peuvent exercer sur leur propre existence. Les gouvernements doivent se conformer aux conventions internationales et traiter avec des sociétés transnationales dont la perspective est mondiale. La plupart des sociétés canadiennes font face à des marchés plus instables et à une concurrence accrue par l'entrée en lice de nouveaux intervenants. Les individus voient leur vie bouleversée par des concurrents lointains et des guerres commerciales livrées à distance (comme dans le cas de l'agriculture). Ils commencent à se demander si les institutions politiques actuelles exercent une influence quelconque sur la préservation de leur sécurité économique.

Une deuxième sorte de pressions, plus particulière au Canada, tient à la baisse à long terme des cours des ressources naturelles sur les marchés mondiaux. Par le passé, c'est de notre base de ressources que nous avons tiré une grande partie de notre richesse, mais, vu l'évolution actuelle de l'offre et de la demande, sa valeur va en diminuant.

Le Canada subit aussi les effets cumulés d'un ralentissement de la croissance de la productivité qui a débuté en

1973. Ce ralentissement a été plus général et plus prolongé dans notre pays que dans les autres pays industriels. Le graphique 1-2 montre les répercussions du fléchissement de la croissance de la productivité sur la croissance du revenu réel. Celui-ci a continué d'augmenter, contrairement au salaire réel du travailleur moyen. La hausse du revenu est due principalement au fait que le nombre de travailleurs par famille s'est accru et que les transferts gouvernementaux ont représenté une plus grande part du revenu personnel dans les années 80 que dans les années 60 et 70.

Les problèmes d'ordre *financier* constituent une menace plus directe pour la structure politique actuelle et pour les institutions fédérales. Il s'agit d'abord et avant tout des problèmes posés par le déficit fédéral. Après plusieurs décennies d'expansion du secteur public et de mesures prises pour répondre au sentiment qu'avaient les Canadiens d'avoir droit à de nouvelles formes de sécurité sociale, le gouvernement fédéral a vu son déficit augmenter, et sa dette s'accroître jusqu'au point de rupture. L'accès aux prestations s'est érodé, les dépenses ont été comprimées, des institutions nationales ont été privatisées ou ont vu leur activité réduite, et les impôts se sont alourdis. À l'heure actuelle, les Canadiens paient plus d'impôts et reçoivent moins de services en échange parce que le service de la dette absorbe le tiers des recettes fiscales. Le rôle de chef de file qu'a traditionnellement joué le gouvernement fédéral s'en trouve remis en cause.

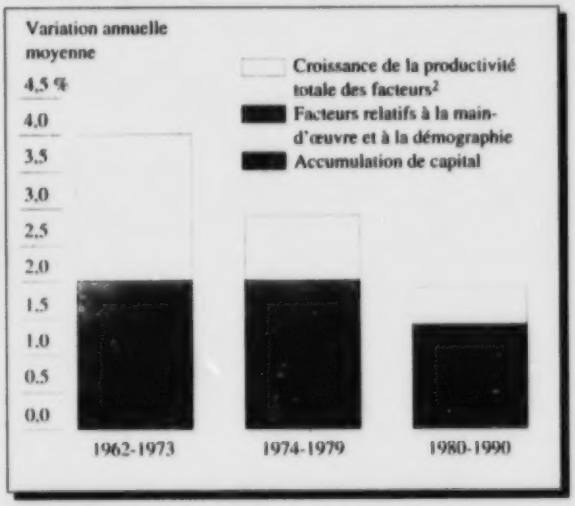
L'accroissement récent du rôle des provinces a ajouté aux pressions. La plupart des domaines où les coûts augmentent rapidement (comme la santé) relèvent de la compétence des provinces, de même que ceux où les citoyens souhaitent voir s'opérer une réforme et une revitalisation (l'éducation, par exemple). La part du secteur provincial-local-hospitalier dans les dépenses consacrées à ces programmes du secteur public atteint maintenant 61 %.

Enfin, à mesure que le gouvernement fédéral réduit ses transferts aux provinces, ces dernières exigent d'exercer plus de contrôle sur la structure fiscale ainsi que sur la détermination des normes des programmes clés (comme les soins de santé). Si le gouvernement fédéral assume une part moindre des frais, soutiennent-elles, il doit détenir une part moindre du pouvoir politique.

Sur le plan *politique*, l'amertume, la colère et la frustration exprimées par le Québec, les autochtones et les provinces de l'Ouest ne constituent qu'un aspect de la situation. Les attentes déçues d'une génération de Canadiens, qui constatent qu'ils travaillent plus dur et paient plus d'impôts sans que pour autant leur niveau de vie s'élève comme ils l'avaient espéré, posent un problème plus profond et plus difficile à résoudre. Ces sentiments sont liés à la crise budgétaire, à la dépendance à l'égard des transferts, au fait que les revenus du travail sont répartis moins également qu'ils ne l'étaient dans les années 60, et au déplacement de revenu des jeunes familles vers les familles plus âgées[9].

Graphique 1-2

Sources de la croissance du revenu réel par habitant[1], Canada, 1962-1990



1 Exprimée en croissance du PIB réel par personne.
2 La productivité totale des facteurs correspond à l'efficacité avec laquelle tous les facteurs sont utilisés dans le processus de production.

Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

La tâche à accomplir

Les pressions qu'exerce le Québec pour obtenir un changement forcent les Canadiens à réfléchir. La colère des populations autochtones et la déception de la vaste classe moyenne sont à l'origine de la frustration manifestée à l'égard des politiciens et des institutions politiques. Elles ont aussi avivé les tensions régionales, les Québécois et les gens de l'Ouest étant également convaincus qu'ils reçoivent un traitement injuste de la part du gouvernement fédéral.

Nous n'avons donc d'autre choix que de faire face en même temps aux pressions économiques et politiques qui s'exercent sur le système. Nous ne pouvons commencer à remanier les institutions politiques qu'à la condition que les

changements répondent bien aux pressions économiques et financières qui ont contribué à déstabiliser la situation.

D'une certaine manière, il s'agit là d'une occasion unique. Dans notre dernier Exposé annuel, nous avons fait état de deux virages que le Canada doit ménager au cours des années 90 pour assurer aux Canadiens le maintien du niveau de vie auquel ils sont accoutumés. Sur le plan intérieur, nous avons soutenu que le Canada doit revoir ses priorités et ses mécanismes de prise de décisions économiques afin d'accroître sa capacité de combattre l'inflation tout en évitant de graves récessions dont les coûts sociaux et personnels se feraient lourdement sentir pendant longtemps. À l'échelle internationale, nous avons souligné l'urgente nécessité, pour le Canada, de s'adapter aux réalités mondiales. À certains égards, la crise constitutionnelle est venue compliquer et entraver la négociation de ces virages cruciaux. Il se pourrait cependant que cette situation offre aussi une chance sans précédent dans la mesure où, en incitant les Canadiens à procéder à un examen objectif des points forts et des lacunes de leur régime politique et de leur économie, le débat sur l'unité nationale peut finir par accélérer les changements que nécessitent ces virages. Il pourrait même conduire à des améliorations réelles du processus démocratique.

Le Conseil ne prétend pas posséder la solution des problèmes politiques et économiques de l'heure. Il s'est plutôt efforcé, dans le présent Exposé annuel, de situer le débat dans son contexte économique en décrivant les liens économiques entre les régions et d'exposer aussi clairement que possible les arbitrages inévitables que supposent certaines des voies que les Canadiens pourraient choisir d'emprunter.

Au chapitre 2, nous examinons les défis économiques que les Canadiens devront relever dans les années 90, à savoir se préparer à affronter la concurrence mondiale et rétablir leur situation budgétaire et monétaire. Nous fixons ensuite des objectifs à moyen terme.

Au chapitre 3, nous nous posons les questions suivantes : Que devraient attendre les citoyens d'une union économique ? Les Canadiens tirent-ils le meilleur parti possible de cette union ? Quelle est l'importance du commerce interprovincial ? Les sociétés font-elles des affaires dans plus d'une province ? Les Canadiens se déplacent-ils d'une partie du pays à l'autre ? Que peut-on faire pour améliorer le fonctionnement de l'union ?

Au chapitre 4, nous tentons de répondre à d'autres questions : Comment le Canada a-t-il organisé le partage entre les citoyens et entre les régions ? Quelles sont les pressions qui s'exercent en faveur d'un changement ? Quels liens existe-t-il entre les gouvernements ? Comment se présentent les arrangements fiscaux ? Comment pourraient-ils être modifiés ?

Au chapitre 5, nous examinons plusieurs options constitutionnelles envisagées actuellement et nous présentons une évaluation générale de leurs répercussions économiques sur les Canadiens de toutes les régions.

Au chapitre 6, nous résumons nos résultats et nous énonçons la question fondamentale que les Canadiens auront à se poser s'ils veulent jeter les bases d'un futur projet commun.

2 L'environnement économique à moyen terme

Les tensions sociales et politiques que connaît actuellement le Canada découlent en partie de ses difficultés économiques. Déjà affaiblie par une assise industrielle inefficace, l'économie a dû en plus supporter le lourd fardeau de la dette fédérale. Les Canadiens ont ainsi trouvé de plus en plus difficile, notamment au cours des 15 dernières années, de se tailler une place dans le monde. Le redressement est maintenant engagé, mais la partie n'est pas gagnée pour autant.

Nous nous penchons, dans ce chapitre, sur les deux virages fondamentaux dans lesquels le Canada devra s'engager, à savoir la nécessité de soutenir une forte concurrence à l'échelle internationale et l'importance de s'adapter à de profonds changements qui se produisent dans l'orientation des politiques monétaire et budgétaire du gouvernement fédéral. Notre examen des tendances de la productivité, des coûts et de la politique commerciale est motivé par la première de ces deux préoccupations. Nous nous pencherons ensuite sur la performance actuelle de la politique budgétaire, de l'inflation et du chômage. Enfin, nous conclurons avec une évaluation des perspectives à moyen terme et une discussion de nos cibles de performance pour le milieu des années 90.

La compétitivité du Canada et ses défis commerciaux

Par le passé, l'abondance de matières premières a assuré au Canada un avantage concurrentiel sur les marchés mondiaux. Pour que le niveau de vie des Canadiens continue de s'élever, il faut maintenant que l'économie canadienne évolue afin de saisir les nouvelles possibilités qu'offrent les marchés internationaux. Alors que des concurrents toujours plus nombreux font leur entrée sur les marchés avec des structures de coûts très différentes et hautement compétitives, la réussite du Canada dépendra de son aptitude à contenir ses coûts et à renforcer la croissance de sa productivité. À court terme, le succès avec lequel il relèvera le défi du marché dépendra de l'évolution des prix, des salaires et du taux de change mais, à plus long terme, ce seront la croissance de sa productivité et sa capacité d'innovation qui joueront un rôle prépondérant.

Le maintien de la prospérité du pays continue d'être étroitement lié au commerce extérieur; par ailleurs, les relations commerciales à l'échelle internationale sont en voie de subir des mutations profondes. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE), la poursuite de l'intégration économique à l'intérieur de la Communauté européenne, les perspectives d'un accroissement des échanges avec l'Europe orientale et l'Union soviétique, l'émergence des marchés de l'Asie-Pacifique et, plus récemment, la perspective d'une libéralisation des échanges avec le Mexique, voilà autant d'occasions nouvelles d'échanges commerciaux et d'investissements offerts aux

Tableau 2-1
Répartition des exportations canadiennes[1], 1980 et 1990

En pourcentage

	1980	1990
Exportations à base de ressources		
Aliments	11,4	9,3
Bois d'œuvre et sciage	6,3	4,8
Pâtes et papiers	12,8	8,7
Produits énergétiques[2]	9,7	10,3
Autres métaux et minéraux	16,3	12,9
Produits chimiques et engrais	5,1	5,1
Total partiel	61,7	51,0
Autres exportations		
Véhicules automobiles et pièces détachées	19,7	25,2
Autres produits manufacturés[3]	18,5	23,8
Total partiel	38,3	49,0
Total	100,0	100,0

1 D'après des données exprimées en dollars de 1986.
2 Pétrole brut, gaz naturel et autres produits énergétiques.
3 Aéronefs et pièces détachées, autres types de matériel de transport, machines agricoles et industrielles, matériel de télécommunications et matériel électrique, et autres biens de consommation et produits industriels. C'est dans le secteur du matériel de télécommunications et du matériel électrique que le volume des exportations a le plus augmenté.

SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données tirées de la *Revue de la Banque du Canada*, mars 1991.

entreprises canadiennes, et de stimulants à une consolidation de leurs points de force antérieurs.

La spécialisation des exportations canadiennes

Bien que, depuis toujours, les produits dérivés des matières premières aient constitué la majeure partie des exportations canadiennes – pâtes et papiers, bois d'œuvre, métaux, blé et énergie –, la part de ces produits primaires dans le volume de nos exportations est néanmoins passée de 62 à 51 % pendant les années 80. Par ailleurs, la part des véhicules automobiles et des pièces détachées est passée de 20 à 25 % du total au cours de la même période (tableau 2-1). On observe aussi un déplacement impressionnant de la croissance des exportations vers la catégorie des « autres produits manufacturés », qui comprend toute une gamme de produits à fort coefficient de capital et de technologie comme les aéronefs et les pièces détachées, le matériel de télécommunications et le matériel électrique, et d'autres produits industriels. Ce sont les appareils électriques et de télécommunications qui ont accusé la plus forte augmentation en volume, mais la baisse des prix a en quelque sorte masqué le succès remarquable qu'a connu ce secteur. Tout compte fait, il s'agit là d'un changement majeur dans la structure de nos échanges commerciaux.

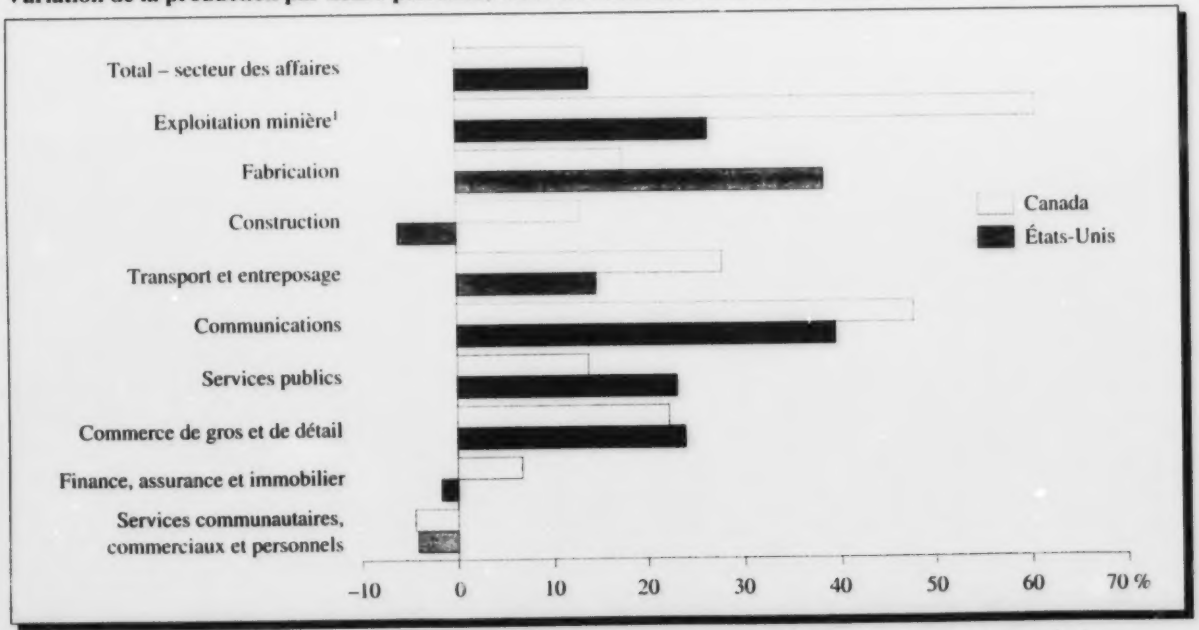
Un projet de recherche en cours au Conseil sur la compétitivité et la performance commerciale a mis en relief d'autres indices d'un déplacement graduel des exportations canadiennes vers des produits à contenu technologique élevé, mais le rythme de ce mouvement est beaucoup plus lent au Canada que dans d'autres pays industrialisés. Ces questions seront examinées à fond dans un rapport de synthèse que le Conseil publiera bientôt.

L'écart de productivité

Dans un certain nombre d'industries de services et de ressources, les taux de croissance de la productivité au Canada sont égaux ou supérieurs à ceux des États-Unis (graphique 2-1). Comme plusieurs de ces industries sont une source importante de facteurs de production pour l'industrie manufacturière et le secteur des richesses naturelles, le fait qu'elles connaissent une forte croissance de leur productivité est susceptible d'accroître la compétitivité de toute l'industrie manufacturière canadienne et de l'aider à étendre

Graphique 2-1

Variation de la production par heure-personne, selon les branches d'activité, Canada et États-Unis, 1980-1988



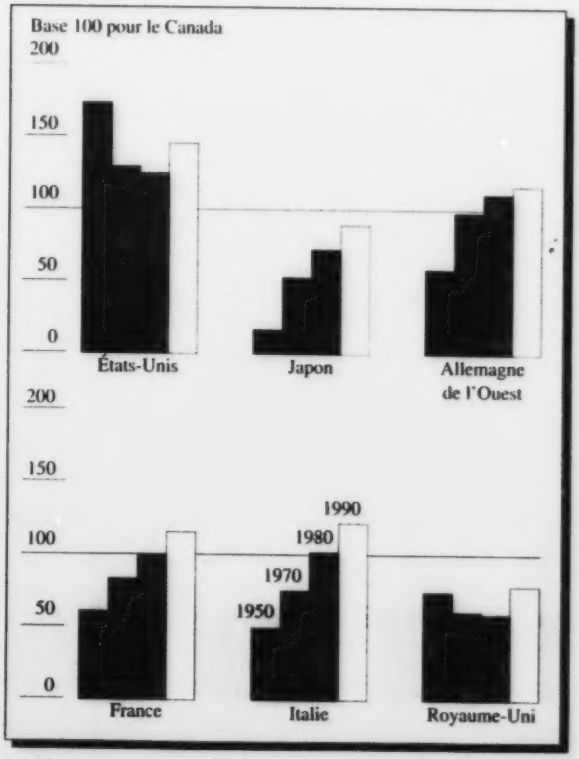
1 Les estimations pour le Canada sont fondées sur la valeur ajoutée réelle par employé et, pour les États-Unis, sur le PIB réel par employé.

Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada et du Bureau of Labor Statistics des États-Unis.

et à consolider ses gains passés. Toutefois, c'est dans le secteur manufacturier, qui occupe une place prépondérante dans le commerce international, que la croissance de la productivité canadienne a été décevante. Le Canada a non seulement pris du retard sur les États-Unis depuis 1980, mais sa performance a été dépassée par l'Allemagne de l'Ouest, la France et l'Italie au cours des années 80 (graphique 2-2). Le secteur manufacturier du Japon a considérablement amélioré sa position relative depuis 1951, et il rattrapera bientôt les niveaux de productivité du Canada et des autres pays. Ces tendances générales laissent supposer que les manufacturiers canadiens n'ont pas modernisé assez rapidement leurs installations pendant les années 80. Si, en plus, nous tenons compte du facteur coûts, cette impression devient encore plus marquée.

Graphique 2-2

Productivité de la main-d'œuvre[1] dans le secteur manufacturier, six pays industrialisés, 1950, 1970, 1980 et 1990



1 Mesurés d'après la production horaire.

SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada et du Bureau of Labor Statistics des États-Unis.

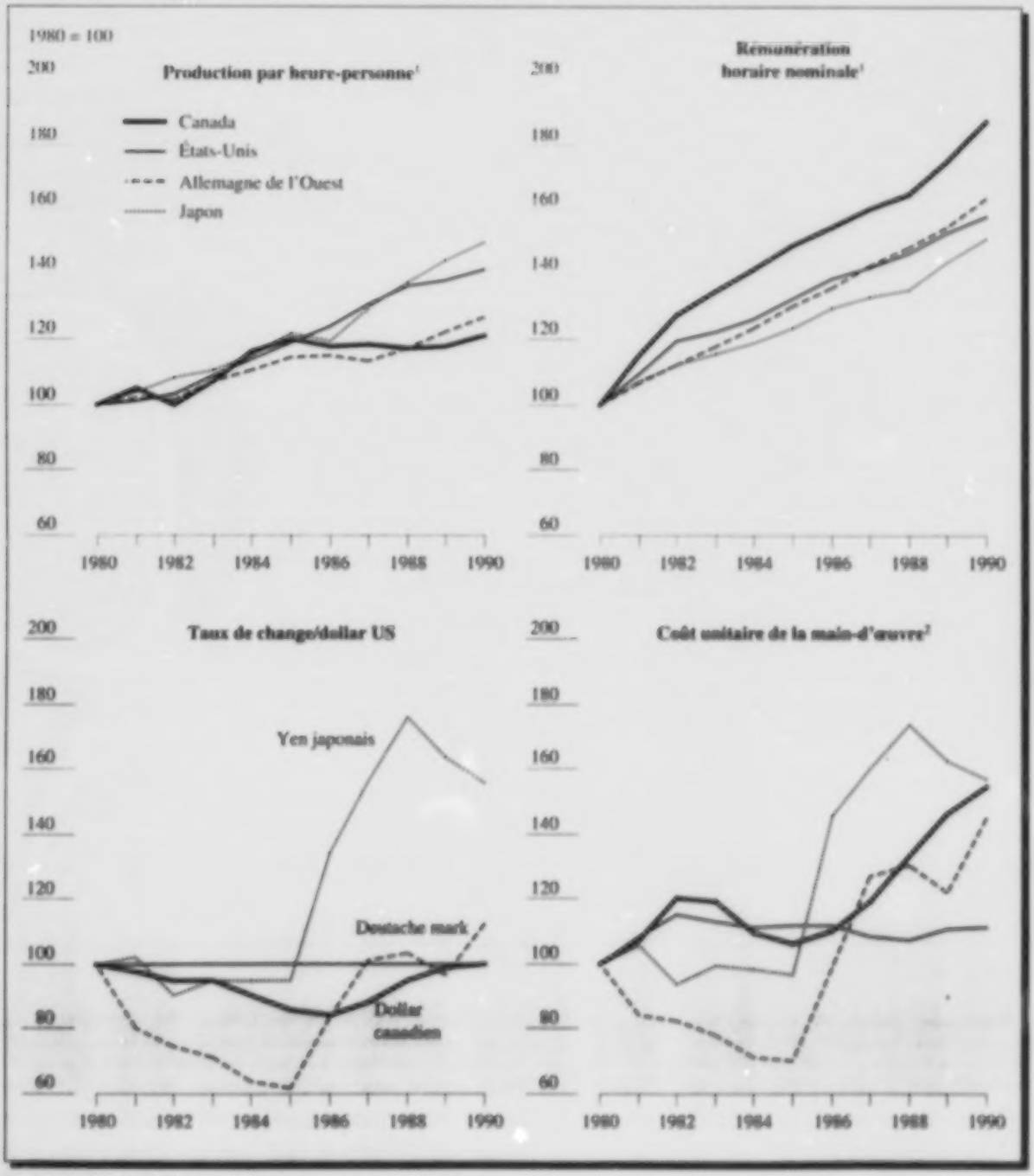
Les coûts unitaires de main-d'œuvre, exprimés dans une monnaie commune, fournissent une bonne indication de la compétitivité internationale sur le plan des coûts. De 1980 à 1986, une dépréciation graduelle du dollar canadien (volet inférieur gauche du graphique 2-3) a sensiblement amélioré la compétitivité sur le plan des coûts des manufacturiers canadiens par rapport à ceux de leurs homologues américains, en dépit d'une croissance plus lente de la productivité au Canada (volet supérieur gauche) et d'une hausse plus rapide de la rémunération horaire (volet supérieur droit). Mais depuis lors, la position relative sur le plan des coûts des entreprises canadiennes s'est détériorée, non seulement parce que ces deux facteurs négatifs ont continué de jouer leur rôle, mais également parce que le dollar canadien s'est apprécié. En effet, les coûts unitaires moyens de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier canadien se sont détériorés au rythme alarmant de 39 % par rapport au taux moyen américain au cours des années 80. Comme le taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain était à peu près le même en 1990 qu'en 1980, cette détérioration s'explique par le rendement inférieur des installations de production, tant sur le plan de la productivité que sur celui des coûts salariaux nominaux[1]. La ventilation détaillée selon l'industrie qui apparaît au graphique 2-4 montre que la détérioration des coûts unitaires de main-d'œuvre a été générale, affectant pratiquement toutes les industries du secteur manufacturier canadien.

Il est intéressant de souligner que l'appréciation du dollar américain au début des années 80 a déclenché un processus de rationalisation qui a accéléré la croissance de la productivité aux États-Unis durant la deuxième partie de la décennie, ce qui à son tour a entraîné une hausse des exportations de produits à haute valeur ajoutée à la fin des années 80. En comparaison, la dépréciation du dollar canadien au cours des premières années de la décennie a réduit les incitations à la rationalisation des installations de production. Toutefois, l'appréciation du dollar canadien depuis 1987 et la conclusion de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis en 1989 ont toutes deux rendu nécessaire et stimulé l'engagement des manufacturiers canadiens dans la voie de la modernisation et de la spécialisation.

Au départ, ces tendances étaient encourageantes. Les investissements sous forme de nouvelles machines et de nouveau matériel ont fait un bond au cours de 1988 et de 1989; c'est là un signe que les entreprises se préoccupaient de devenir plus concurrentielles. Mais, en 1990, avant que cet élan de modernisation ne porte fruit, la récession a frappé. La détérioration graduelle de la performance des entreprises au cours des années 80 en entraîna un bon nombre à la faillite; en conséquence, de nombreuses usines durent fermer leurs portes et bien d'autres durent procéder à une

Graphique 2-3

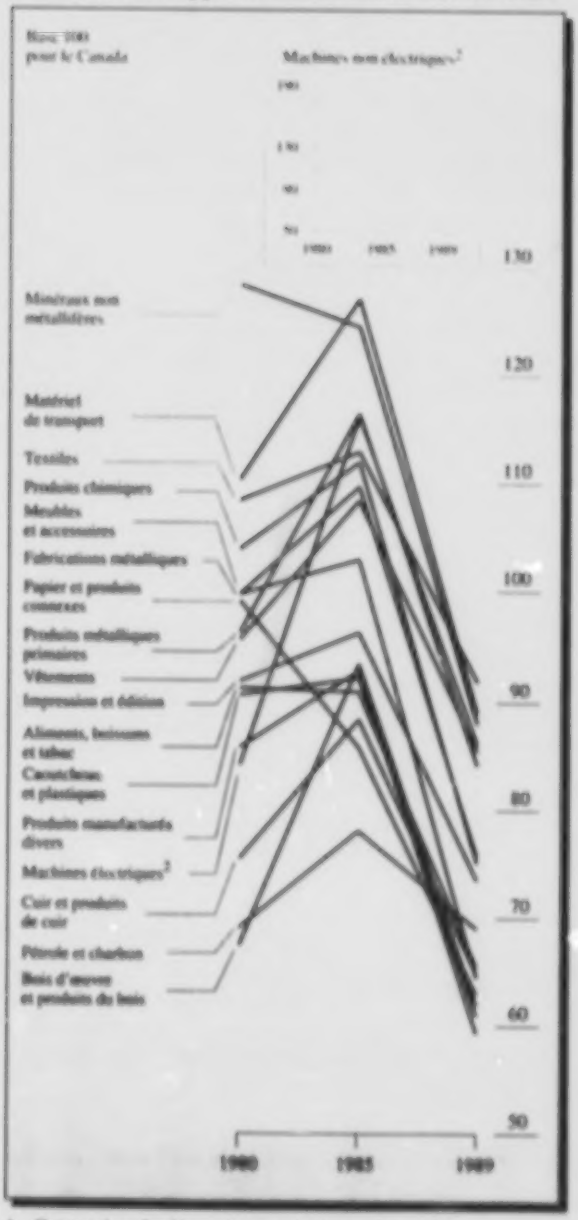
Mesures de la compétitivité du secteur manufacturier, quatre pays industrialisés, 1980-1990



1 D'après des données exprimées en devises nationales.
2 D'après des données exprimées en dollars US.
Sources Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada et du Bureau of Labor Statistics des États-Unis.

Graphique 2-4

Coûts unitaires de la main-d'œuvre du secteur manufacturier, rapport Canada/États-Unis, 1980-1989[1]



1 Comparaison fondée sur les taux de change du marché.
2 Aux États-Unis, les ordinateurs sont compris dans les machines non électriques, tandis qu'au Canada, ils sont rangés dans les machines électriques.

Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données inédites du Department of Labor des États-Unis et de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

réorganisation rigoureuse. Certaines déplacèrent même une partie ou la totalité de leurs installations de production vers des endroits où les coûts étaient moins élevés. Celles qui ont survécu devraient maintenant se trouver bien placées pour profiter du raffermissement de la demande au cours de la reprise. Mais il leur faudra encore relever d'importants défis. La rémunération horaire au Canada demeure élevée et la productivité est faible comparativement à celles des États-Unis. Ainsi, le Canada est-il encore confronté aux questions de coûts et de productivité à l'échelle de ses entreprises, au moment même où il doit envisager l'entrée de compétiteurs importants, dont le Mexique, sur la scène internationale.

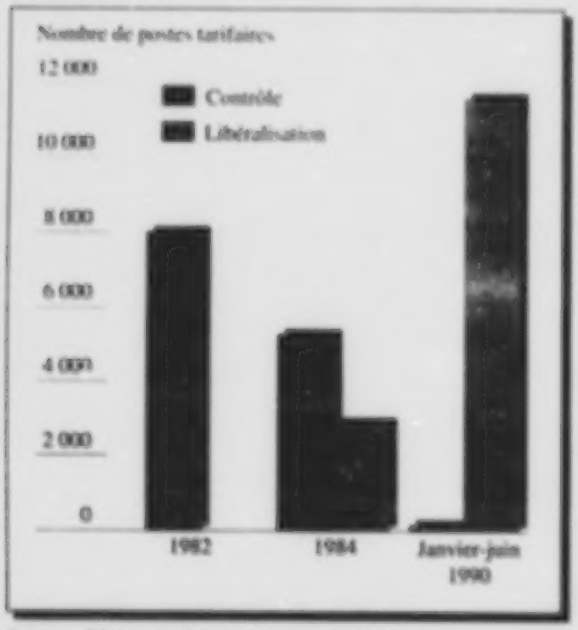
Les flux commerciaux entre le Canada, le Mexique et les États-Unis

L'économie mexicaine est engagée dans de profondes réformes structurelles et s'ouvre de plus en plus à la concurrence internationale. Un certain nombre d'entreprises publiques, notamment celles des secteurs de l'acier et du cuivre, du transport aérien, des services téléphoniques et des services bancaires commerciaux, sont actuellement en voie d'être vendues à des investisseurs du secteur privé. En outre, le Mexique a décidé d'abaisser *unilatéralement* ses barrières tarifaires et non tarifaires (graphique 2-5). Le tarif douanier moyen est passé de 23,5 % en 1985 à 12,5 % en 1989, et le taux maximal a été ramené de 100 à 20 %. Les barrières non tarifaires ont aussi été considérablement réduites, et les licences d'importation ont été supprimées dans de nombreux cas. À l'heure actuelle, le Mexique s'emploie activement à s'assurer l'accès aux marchés américain et canadien par un accord de libre-échange. Le gouvernement en place espère parvenir à conclure cet accord avant la prochaine élection présidentielle aux États-Unis qui est prévue pour 1992.

L'Accord de libre-échange avec les États-Unis et le Canada est considéré par le Mexique comme la pierre angulaire d'une stratégie visant à reproduire le succès obtenu par Taïwan et la Corée du Sud. À cet égard, le gouvernement mexicain considère l'accès au marché américain comme absolument crucial. La participation du Canada et son intérêt à l'égard du contenu de cet accord sont tout aussi importants parce que l'entente, qu'elle soit bilatérale ou trilatérale, servira de fondement aux échanges commerciaux sur l'ensemble du marché nord-américain pour des décennies à venir. Soulignons que si le Mexique réussit à s'engager sur cette voie, son économie a le potentiel de devenir beaucoup plus importante que celle du Canada et le Mexique pourrait fort bien remplacer notre pays à titre de premier partenaire commercial des États-Unis. Sans aucun doute, l'enjeu est important pour le Canada.

Graphique 2-5

Libéralisation des importations au Mexique, 1982 à juin 1990



Source : D'après des données du ministère du Commerce et du Développement industriel du Mexique.

Ce qu'envisage le Mexique, c'est de faire de l'Amérique du Nord une zone de libre-échange au sein de laquelle seront éliminés les obstacles au commerce et à l'investissement et où seront protégés les droits de propriété intellectuelle. Le Canada et le Mexique ont un point en commun : les États-Unis sont leur plus important partenaire commercial. En effet, le marché américain absorbe 75 % des exportations canadiennes et 65 % des exportations mexicaines. Le tableau 2-2 présente une ventilation détaillée des flux commerciaux entre les trois pays nord-américains pour sept grands groupes de produits. Il en ressort que les deux partenaires plus petits ont d'importants échanges avec les États-Unis mais ne font que fort peu d'échanges entre eux, le Mexique se classant au dix-septième rang des partenaires commerciaux du Canada. Les faibles échanges canado-mexicains portent essentiellement sur les machines et le matériel de transport, et les denrées agricoles.

C'est dans le domaine des chaînes d'assemblage à technologie légère, où les niveaux de salaires sont peu élevés, que le Mexique possède le potentiel de croissance le plus élevé à titre de fournisseur. La question est de savoir si le Canada et le Mexique entreront en concurrence directe pour la même clientèle, ou si le vaste marché américain offrira à ces deux économies de plus petite taille la possibilité de se spécialiser (par région ou par série de produits). Dans un cas comme dans l'autre, ils se heurteront néanmoins à la concurrence d'autres producteurs (asiatiques) cherchant à accroître leur part de ces mêmes marchés.

Certains craignent qu'un accord entre les États-Unis et le Mexique, ou un accord de libre-échange nord-américain, ne permette aux importations à plus bas prix en provenance du Mexique de supplanter les importations canadiennes sur le marché américain. Dans ce cas, le Canada ne tirerait pas tous les gains escomptés de son Accord de libre-échange avec les États-Unis. L'ampleur que pourrait prendre un déplacement éventuel des échanges est fonction du degré de « similitude » et des possibilités de substitution entre les exportations canadiennes et mexicaines. Ces effets seraient considérables si le « chevauchement » des exportations canadiennes et mexicaines vers le marché américain devait se révéler important. Le tableau 2-3 indique que la composition des exportations mexicaines est devenue de plus en plus semblable à celle du Canada au cours des deux dernières décennies, l'indice de similitude étant passé de 16 % en 1971 à 34 % en 1987. En conséquence, advenant la conclusion d'un traité de libre-échange nord-américain, le Canada ferait face à une concurrence accrue du Mexique sur le marché américain et sur son propre marché intérieur. L'incidence la plus marquée se ferait sentir dans les industries à coefficient de main-d'œuvre élevé qui utilisent un pourcentage relativement plus élevé de travailleurs non spécialisés, entre autres, le textile, le vêtement, les produits du caoutchouc et les matières plastiques, le cuir et les produits du cuir, et divers autres produits manufacturés. La concurrence accrue du Mexique dans ces secteurs industriels viendra donc s'ajouter à la concurrence déjà vive que livrent les pays nouvellement industrialisés (PNI) d'Asie et les pays du Tiers-Monde. Le secret de la survie des entreprises canadiennes dans ces industries consistera à s'orienter vers la fabrication de produits à haute valeur ajoutée, c'est-à-dire des produits qui exigent la créativité ou les talents exceptionnels dont les Canadiens savent faire montre.

L'Uruguay Round

De fait, le Canada cherche déjà, dans le cadre de l'*Uruguay Round* – les négociations commerciales multilatérales qui se déroulent présentement sous l'égide du GATT – à améliorer son accès aux réseaux commerciaux en pleine expansion tant en Amérique latine que dans les pays du bassin du Pacifique et les autres pays asiatiques. Le Canada a offert de réduire ses droits de douane d'environ un tiers et il a proposé le libre-échange mondial des

Tableau 3-2

Échanges commerciaux entre le Canada, les États-Unis et le Mexique[1], par groupe de produits, 1987

	Canada-Mexique		Mexique-Canada		Canada-États-Unis		États-Unis-Canada		États-Unis-Mexique		Mexique-États-Unis	
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%	Valeur	%
Combustibles, minéraux, lubrifiants et produits connexes	1,3	0,3	108,8	12,3	8 614,0	11,6	1 448,0	2,8	698,5	4,5	4 059,8	19,8
Produits agricoles	203,2	48,6	87,3	9,9	12 696,1	17,0	3 902,8	7,5	1 609,6	10,4	2 393,1	11,7
Produits manufacturés à forte intensité de ressources	64,3	15,4	32,6	3,7	10 671,5	14,3	3 798,8	7,3	1 227,5	7,9	1 798,3	8,8
Produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre	4,2	1,0	32,8	3,7	1 501,8	2,0	1 515,9	2,9	899,4	5,8	845,5	4,1
Produits chimiques et produits assimilés	6,7	1,6	11,1	1,3	3 209,0	4,3	3 246,4	6,3	1 424,8	9,2	416,0	2,0
Machines et matériel de transport	132,5	31,7	567,9	64,4	34 783,1	46,6	33 773,5	65,3	7 737,5	50,1	8 716,3	42,5
Matériel manufacturé divers	5,6	1,3	42,0	4,8	3 096,8	4,2	4 040,7	7,8	1 855,3	12,0	2 294,5	11,2
Total	417,8	100,0	882,4	100,0	74 572,2	100,0	51 726,2	100,0	15 452,6	100,0	20 523,5	100,0

1 Les valeurs sont exprimées en millions de dollars US.

Source : D'après des données de Statistique Canada.

Tableau 2-3
Indice de similitude[1] des exportations, Canada, Mexique et États-Unis, 1971 et 1987
En pourcentage

	Pays importateurs					
	Canada		Mexique		États-Unis	
	1971	1987	1971	1987	1971	1987
Pays exportateurs :						
Canada/Mexique	–	–	–	–	16	34
États-Unis/Mexique	12	13	–	–	–	–
États-Unis/Canada	–	–	21	21	–	–

1 Pour calculer l'indice de similitude des exportations [$S(ab,c)$] pour le Canada et le Mexique, nous avons utilisé la formule suivante :

$$S(ab, c) = [\sum_i Minimum\,[X_i(ac), X_i(bc)]] * 100,$$

où :

a et b représentent les pays exportateurs et c le pays importateur;
$X_i(ac)$ = la part du produit i dans les exportations du pays a vers le pays c;
$X_i(bc)$ = la part du produit i dans les exportations du pays b vers le pays c.
Si la répartition par produit des exportations de a et de b est entièrement similaire, l'indice de similitude est égal à 100. Si les exportations de a et de b sont totalement différentes, l'indice de similitude est égal à zéro.

Source D'après des données de Statistique Canada, et de J. M. Finger et M. E. Kreinin, « A measure of 'export similarity' and its possible uses », *The Economic Journal*, décembre 1979, p. 905-912.

produits forestiers, des produits de la pêche, des produits chimiques et des produits de haute technologie, comme le matériel de télécommunications et de traitement des données.

Il est toutefois possible que l'*Uruguay Round* n'aboutisse pas à un accord substantiel entre les membres du GATT. En décembre dernier déjà, le différend sur les subventions à l'agriculture a entraîné l'arrêt des pourparlers, de sorte que les discussions parallèles sur d'autres questions dont le commerce des services, l'accès aux marchés et la propriété intellectuelle ont également été interrompues. Depuis lors, peu de progrès ont été accomplis même si les dirigeants des sept plus importants pays industriels ont exprimé le désir d'arriver à des conclusions positives dans le cadre du GATT. En juillet dernier, ils ont convenu qu'un tel résultat contribuerait à une expansion des flux commerciaux et à un affaiblissement des tendances protectionnistes.

Les questions à l'étude dans le cadre de l'*Uruguay Round* sont d'une portée beaucoup plus vaste, et donc plus délicates à régler, que celles des négociations précédentes. Par le fait même, les avantages qui découleraient de décisions positives seraient bien plus importants que par le passé. Par exemple, une solution à l'épineux problème des subventions à l'agriculture et un accord distinct sur le commerce des services établiraient pour les années 90 de nouvelles normes en matière de relations commerciales internationales. Mais les risques d'échec demeurent encore élevés. Dans ce cas, les pays seraient fortement enclins à trouver d'autres moyens, avec l'adoption de mesures plus protectionnistes, de maintenir la progression de leur niveau de vie. Un échec des négociations mènerait sûrement à un renforcement des tendances protectionnistes aux États-Unis, et donc à une application plus rigoureuse des lois commerciales américaines dans les différends bilatéraux. Il inciterait également à conclure des ententes plus restreintes, telles que celles envisagées dans le cadre de l'accord de libre-échange canado-américano-mexicain ou les pourparlers proposés récemment au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. Il en résulterait un renforcement de la tendance actuelle à la constitution de trois grands blocs commerciaux : l'Europe, l'Asie et l'Amérique du Nord.

En somme, des mutations importantes se produisent à l'échelle mondiale dans les relations commerciales et dans la structure industrielle. Une restructuration massive est en voie de s'opérer au Mexique et aux États-Unis, et ce mouvement est sur le point de s'engager dans une seconde phase. Ces changements pèsent lourdement sur l'aptitude du Canada à se montrer concurrentiel non seulement sur son propre terrain mais également sur celui de ses voisins. Au Canada, certains de ces changements seront plus pénibles parce qu'ils ont été reportés depuis si longtemps. Assurer la reprise après la récession en cours et s'adapter en même temps à ces mutations commerciales et industrielles à plus long terme ne constitueront pas une mince tâche.

La performance et les politiques actuelles

Un changement est aussi en voie de s'opérer sur le plan des politiques intérieures, dont l'accent porte sur une réduction du déficit et de la dette publique, et une volonté plus ferme de réaliser la stabilité des prix. À court terme, cette nouvelle orientation des politiques a eu certains effets sur la croissance et le chômage. Par exemple, la récession a forcé les gens à s'adapter et à faire des sacrifices. La vigueur de la reprise en cours sera également influencée, en partie, par la manière dont les Canadiens réagiront à cette nouvelle orientation des politiques publiques.

La crise financière des gouvernements

La taille du secteur public du Canada se rapproche de la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE. En 1989, les dépenses totales des gouvernements au Canada étaient inférieures à celles de la plupart des pays européens et nordiques, mais supérieures à celles du secteur public américain[3].

Il faut dire que le secteur public au Canada a connu une expansion considérable au cours des 30 dernières années. L'ensemble des dépenses gouvernementales est passé d'environ 30 % du PIB, au début des années 60, à 48 % en 1983; le total a diminué quelque peu depuis, s'établissant à 45 % en 1990. En majeure partie, cette hausse des dépenses est attribuable au désir des Canadiens de confier au secteur public la prestation des soins de santé et d'autres services, et de maintenir un ensemble élaboré de programmes sociaux. Mais cette augmentation est également le reflet du fardeau de plus en plus lourd des intérêts sur la dette publique, une hausse qui résulte à son tour des déficits persistants qu'a encourus le gouvernement fédéral depuis le milieu des années 70. Le graphique 2-6 montre que l'endettement fédéral a continué d'augmenter entre 1985 et 1990, en dépit des efforts déployés en vue de réduire les dépenses et d'augmenter les recettes. Les contribuables sont exaspérés par les très fortes hausses du fardeau fiscal – notamment la taxe hautement visible sur les produits et services (TPS) imposée en janvier 1991 – à l'heure même où un grand nombre de personnes déplorent des coupures de programmes affectant leur vie quotidienne.

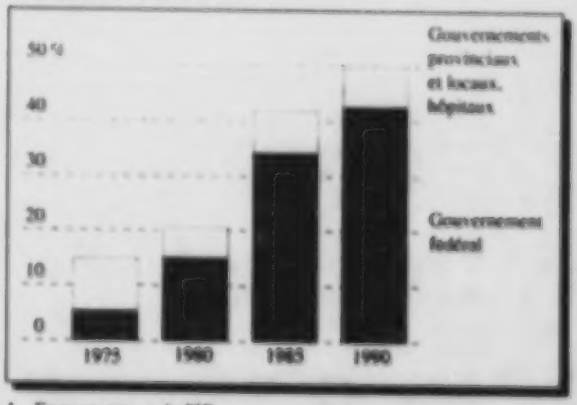
Malgré une rapide expansion de leurs dépenses, les provinces ont réussi à mieux contrôler leur déficit et leur endettement net jusqu'au début des années 80. Depuis lors, elles ont fait face à une légère augmentation de leur endettement net et les derniers budgets provinciaux, notamment celui de l'Ontario, révèlent que le niveau d'endettement commence à augmenter plus rapidement.

Les restrictions budgétaires imposées par Ottawa ont entraîné d'importantes coupures dans les transferts fédéraux en espèces aux provinces. Le graphique 2-7 montre que ces transferts ont diminué graduellement, passant d'environ 29 % des recettes totales des provinces au début des années 60 à 19 % en 1989.

Ces coupures budgétaires conçues dans le dessein de réduire le déficit et la dette fédérale ont une incidence directe sur les relations fédérales-provinciales, et donc sur le débat entourant l'unité nationale. Comme le déclarait récemment le Premier ministre Frank McKenna du Nouveau-Brunswick :

Graphique 2-6

Endettement net[1] par niveau d'administration, Canada, 1975-1990

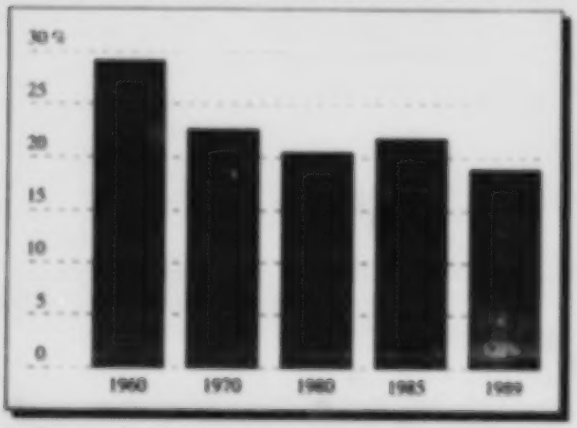


1 En pourcentage du PIB.

Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données des comptes nationaux de Statistique Canada.

Graphique 2-7

Transferts en espèces du gouvernement fédéral aux provinces[1], Canada, 1960-1989 (certaines années)



1 En pourcentage des recettes provinciales.

Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

Je le dis sans équivoque, le dilemme constitutionnel est en grande partie attribuable à la piètre situation financière du pays.

Les tensions naturelles qui existent au Canada ont été exacerbées par la détérioration de notre capacité fiscale. Les restrictions imposées dans l'Ouest se traduisent par un mécontentement général. Les restrictions imposées dans l'Est ne font qu'engendrer la pauvreté. Quant à celles imposées au centre du Canada, elles compromettent davantage la réalisation de l'idéal national. Nos situations financière et constitutionnelle sont inextricablement liées[3].

Le dilemme est donc le suivant : le rétablissement de l'équilibre budgétaire est essentiel à la santé future de l'économie, d'une part, mais les mesures de redressement créent, d'autre part, des frictions politiques et sociales qui réduisent l'aptitude des gouvernements à s'attaquer à des questions plus urgentes à court terme, telles les récessions.

La performance et les politiques économiques récentes

Depuis le milieu des années 80, les politiques commerciale, budgétaire et monétaire ont eu pour objectif d'augmenter la capacité de production de l'économie canadienne, de réduire l'endettement du gouvernement fédéral, de juguler l'inflation et d'augmenter la marge de manœuvre des agents économiques sur le marché, soit de rendre les entreprises canadiennes plus concurrentielles. L'Accord de libre-échange avec les États-Unis, les phases I et II de la réforme fiscale et le programme de compression budgétaire ont constitué les éléments moteurs des politiques commerciale et budgétaire, alors que, sur le plan de la politique monétaire, la recherche de la stabilité des prix a servi de principe directeur[4].

Des pressions inflationnistes sont d'abord apparues au début de 1988 sous l'effet de plusieurs facteurs. Le taux de chômage au Canada s'établissait alors entre 7 et 8 %, seuil autour duquel l'inflation a habituellement tendance à s'accélérer. Ces conditions de haute conjoncture se sont maintenues tout au long de 1988, et c'est à ce moment que les taux d'intérêt ont amorcé un mouvement haussier. La politique budgétaire fédérale à cette époque a très peu contribué à ralentir la demande, une réduction d'impôts ayant même été accordée au milieu de 1988 dans le cadre de la réforme fiscale. Au même moment, le gouvernement de l'Ontario poursuivait une politique de stimulations budgétaires, en dépit du fait que le niveau élevé de la demande dans cette province était la source principale des pressions inflationnistes dans tout le pays.

À la fin de 1988, les conditions du crédit s'étaient déjà passablement resserrées, le taux des bons du Trésor à trois mois, par exemple, ayant augmenté de près de 4 points de pourcentage au cours de l'année. Cette situation a eu pour effet immédiat non pas de ralentir l'inflation, mais bien d'augmenter les frais du service de la dette, notamment au palier fédéral, et, par conséquent, d'accroître le déficit. En outre, les attentes des chefs d'entreprise et des travailleurs quant à l'évolution future des salaires et des prix ne semblaient pas concorder avec celles de la banque centrale. Avec le resserrement du marché du travail en 1989, le niveau des règlements salariaux dans le secteur privé comme dans le secteur public a avivé les préoccupations concernant la hausse des prix. Vers la fin de 1989 et le début de 1990, la politique monétaire est devenue plus restrictive, ajoutant 2 points de pourcentage au niveau des taux d'intérêt. En avril 1990 débutait la récession, qui devait durer 12 mois.

Avec la flambée des taux d'intérêt en 1988, le dollar canadien s'est apprécié par rapport au dollar américain, passant d'environ 76 cents à quelque 86 cents. Cette appréciation a eu un certain nombre de répercussions. Tout d'abord, elle a rendu les importations américaines plus concurrentielles au Canada, ce qui a contribué à réduire les pressions inflationnistes. Cet effet s'inversera toutefois en bout de ligne, lorsque le dollar canadien reviendra à un niveau plus conforme au pouvoir d'achat relatif des deux pays, c'est-à-dire aux environs de 80 cents.

En second lieu, avec la montée du dollar canadien, il est devenu plus difficile pour les exportateurs canadiens de conserver leur part du marché, notamment sur le marché américain. Cette situation a obligé les firmes du secteur primaire et les entreprises manufacturières à chercher à surmonter le sérieux désavantage sur le plan des coûts dont il a été question plus haut. La restructuration était sans aucun doute nécessaire, mais celle-ci peut prendre des formes positives ou négatives. La modernisation des installations canadiennes a pour effet d'améliorer l'évolution ultérieure de la productivité et de permettre aux entreprises d'affermir leur position sur le marché (et d'accroître l'emploi), une fois amorcée la reprise des ventes. Par ailleurs, les décisions de déplacer des installations de production vers des endroits où les coûts sont moins élevés ont un effet contraire, soit de réduire en permanence la part du marché des entreprises canadiennes et d'éliminer des possibilités de création d'emplois. À l'heure actuelle, personne n'est en mesure de déterminer l'ampleur des décisions de restructuration à portée négative, ni de savoir si les gains de productivité et d'accroissement des parts du marché compenseront les pertes résultant des effets négatifs. La difficulté qui se pose aux décideurs tient au fait que la surévaluation temporaire du dollar canadien a peut-être provoqué des décisions qui auront des effet durables sur la part du marché des entreprises et sur l'emploi au Canada.

Alors même que les entreprises canadiennes faisaient face à cette situation difficile, la demande sur le marché américain a également amorcé un repli en 1990 (pour plus de détails, voir l'appendice A). Cette évolution a été suivie d'un ralentissement de la croissance des principaux pays d'Asie et d'Europe. La réunification de l'Allemagne et ses répercussions sur les marchés financiers allemands, de même que la guerre du Golfe, ont eu pour effet à l'échelle internationale d'alimenter les conditions de resserrement du crédit et de maintenir la confiance à de faibles niveaux. En conséquence, les États-Unis sont également entrés en récession vers la fin de 1990, alors que le Canada était déjà en récession depuis le printemps précédent. À l'heure actuelle, des signes évidents de reprise se manifestent dans les deux pays depuis le printemps de 1991.

Même si l'activité était à la hausse au milieu de 1991, l'économie affichait encore des signes de faiblesse, avec un taux de chômage de 10,6 % et un rythme d'augmentation des prix à la consommation de plus de 6 %. Le volume de la production totale était de 1 % inférieur à celui de l'année précédente; pour le secteur manufacturier, la baisse atteignait 7,2 %. En somme, il s'est révélé plus difficile que prévu de juguler la flambée des attentes inflationnistes à mesure que la demande exerçait des pressions sur la capacité de production. Ces problèmes, conjugués au ralentissement de la croissance économique mondiale et à la restructuration industrielle dont il a été question plus haut, ont ainsi plongé le Canada dans une période de récession qui s'est prolongée durant quatre trimestres consécutifs.

Le budget fédéral de février 1991 contenait un train de mesures destinées à faire sortir le Canada de l'impasse où l'avaient entraîné les attentes inflationnistes, le resserrement du crédit et les déficits budgétaires, autant d'éléments qui avaient récemment entravé l'adaptation de l'économie. Dans le but de soutenir le mouvement à la baisse du taux d'inflation de base, le gouverneur de la Banque du Canada et le ministre des Finances ont établi conjointement des cibles de réduction de l'inflation pour la période allant de 1992 à 1995, soit des taux de 3 % à la fin de 1992 et de 2 % à la fin de 1995. Ces mesures devraient servir de point d'ancrage pour les décisions futures du secteur privé en matière de salaires et de prix. Sur le plan budgétaire, le budget fédéral de 1991 a aussi prolongé jusqu'au milieu de la décennie le programme de contrôle des dépenses établi dans le budget fédéral de 1989 dans le but de ramener à zéro les emprunts du fédéral en 1993-1994. Ainsi, pour la première fois depuis plusieurs années, on relève présentement des signes manifestes de coordination étroite entre les politiques budgétaire et monétaire du gouvernement fédéral.

La politique budgétaire des provinces

Il est évident que les conditions économiques de la fin des années 80 exigeaient que des compressions budgétaires soient imposées. Non seulement le gouvernement fédéral accusait-il déjà d'importants déficits, mais l'économie en général (notamment celle de l'Ontario) fonctionnait à des niveaux d'utilisation de la capacité qui ne pouvaient être maintenus sans entraîner de poussée inflationniste. Étant donné que ni le gouvernement de l'Ontario ni les autorités fédérales ne s'employaient à contrer ces pressions, les taux d'intérêt ont fait un bond à la hausse. Ainsi, comme le notait le Conseil dans son Vingt-septième Exposé annuel, on faisait face à une sérieuse carence de coordination entre la politique monétaire, d'une part, et les politiques budgétaires fédérale et provinciales, d'autre part. Certaines contradictions ont continué de se manifester en 1990 et 1991, alors que les deux paliers de gouvernement majoraient les taxes indirectes (et de nombreux prix réglementés) en vue d'augmenter leurs recettes, ajoutant ainsi, à un moment où l'inflation constituait une préoccupation majeure de la politique économique, une couche visible de fardeau fiscal à l'indice des prix à la consommation.

La stratégie budgétaire fédérale contenue dans le budget de février 1991 était manifestement conçue pour appuyer

la lutte contre l'inflation afin de créer un environnement qui permettrait un assouplissement de la politique monétaire. La plupart des provinces ont alors choisi d'adopter la même stratégie. L'Ontario s'acheminait de toute manière vers la réalisation d'un important déficit, puisque c'est dans cette province que les effets de la récession se sont fait le plus sentir. Mais l'Ontario a choisi d'ajouter 800 millions de dollars ou plus de stimulants discrétionnaires[5]. Le tableau 2-4 montre que l'incidence pendant la première année du budget ontarien de 1991 diffère nettement de celui des neuf autres provinces. On n'y trouvait que peu d'indices de compression des salaires dans le secteur public ou des dépenses de programmes. (On prévoit que les dépenses totales augmenteront de 13,4 % en 1991-1992 et que le déficit de l'Ontario sera encore de 8,4 milliards de dollars pendant l'exercice financier de 1993-1994, deux ans après la fin prévue de la récession.) Comme effet global, le budget ontarien a contribué à réduire d'environ un quart l'effet des compressions exercées par les autres provinces. Si l'on ajoute à cela la perspective d'un déficit élevé en Ontario au cours des deux prochains exercices financiers, il en résulte que l'apport de la politique monétaire au soutien de la reprise économique se trouvera probablement limité par tous ces facteurs.

Si l'on exclut l'Ontario de notre analyse, les neuf autres provinces ont imposé des compressions budgétaires de 3,5 milliards de dollars. En combinant les mesures touchant les dépenses et les recettes de toutes les provinces, il appert que l'ensemble des compressions budgétaires atteindront environ les 2,7 milliards de dollars en 1991-1992. Si de telles mesures n'avaient pas été prises, le déficit d'ensemble des provinces se serait situé autour de 18 milliards plutôt qu'aux environs de 15 milliards de dollars.

Tableau 2-4
Mesures budgétaires, par province, 1991-1992

	Variation du solde budgétaire par rapport à 1990-1991[1]	Incidence des nouvelles mesures[2]	Limitation des dépenses		Augmentations d'impôt indirect[3]
			Modération des salaires	Réductions de programmes	
	En millions de dollars				
Terre-Neuve	82	146(s)	Oui	Oui	Oui
Île-du-Prince-Édouard	9	16(r)	Non	Non	Oui
Nouvelle-Écosse	–45	208(s)	Oui	Non	Non
Nouveau-Brunswick	17	225(s)	Oui	Non	Oui
Québec	–685	941(r)	Oui[4]	Non	Oui
Ontario	–6 681	–800(s)	Non	Non	Oui
Manitoba	–41	276(s)	Oui	Non	Oui
Saskatchewan	93	475(s)	Oui	Oui	Oui
Alberta	1 119	983(s)	Oui	Oui	Oui
Colombie-Britannique	–410	247(r)	Non	Non	Oui
Ensemble des provinces	–6 542	2 717			
Ensemble des provinces, à l'exception de l'Ontario	139	3 517			

1 Variation prévue du solde budgétaire consolidé entre l'exercice 1990-1991 et l'exercice 1991-1992.

2 s = principalement des mesures portant sur les dépenses; r = principalement des mesures portant sur les recettes. Les sommes indiquées pour l'Ontario, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique sont des estimations du Conseil économique du Canada. Dans le cas de l'Ontario, l'estimation est sans doute faible car il n'a pas été possible de déterminer quelle proportion des nouvelles dépenses discrétionnaires sera consacrée à des subventions à l'éducation et à la santé par opposition aux règlements salariaux. Dans ces trois domaines, les taux d'accroissement se sont révélés sensiblement plus élevés que dans les autres provinces.

3 Outre l'augmentation des taxes sur le tabac et les alcools, le Québec et la Saskatchewan harmoniseront leurs taxes de vente provinciales avec la taxe sur les produits et services (TPS) fédérale, ce qui élargira l'assiette fiscale de l'impôt indirect.

4 Une entente salariale entre le gouvernement du Québec et ses fonctionnaires prévoit un gel salarial de six mois à compter de janvier 1992. Toutefois, cette entente a été conclue avant le dépôt du budget de 1991-1992. Les documents budgétaires du Québec ne contiennent pas d'estimation de l'incidence de cette mesure sur le solde budgétaire.

SOURCE D'après les documents budgétaires des provinces.

Par ailleurs, les provinces n'ont pas évité d'ajouter au taux d'inflation observé. L'effet global des modifications aux impôts indirects des provinces devrait majorer le taux d'inflation d'environ 0,3 point de pourcentage en 1991, en plus de la TPS, et un autre 0,3 point en 1992. Ainsi, une fois de plus, le taux sous-jacent d'inflation dans l'ensemble de l'économie sera partiellement masqué par l'effet des impôts indirects. Ces décisions pourront aussi contribuer à prolonger la période qui sera nécessaire pour convaincre les Canadiens qu'il demeure possible d'atteindre les nouvelles cibles de réduction de l'inflation.

Les progrès de la lutte contre l'inflation

L'histoire montre que les périodes de récession contribuent à enclencher un mouvement à la baisse des attentes en matière de prix et de salaires. Étant donné le relâchement actuel de l'économie, il y a de bonnes raisons de croire que l'objectif de 3 % d'inflation établi dans le budget fédéral de février 1991 pour la fin de 1992 demeure réalisable. De fait, nous prévoyons un ralentissement important du rythme d'augmentation des prix au cours de la prochaine année. Le principal élément d'incertitude demeure la croissance des salaires nominaux. La Banque du Canada ne sera vraisemblablement pas disposée à adopter des mesures monétaires plus souples à moins que la croissance des salaires nominaux ne concorde avec les objectifs annoncés et la croissance sous-jacente de la productivité du travail.

La crainte de poussées inflationnistes a amené la banque centrale à imposer des mesures restrictives à deux reprises au cours des années 80. Mais l'objectif d'une croissance non inflationniste s'est avéré difficile à atteindre au Canada. Le premier épisode de restrictions au début des années 80 a entraîné une baisse substantielle du taux d'inflation qui est alors passé de 12 à 4 % (volet supérieur gauche du graphique 2-8). Durant la longue période d'expansion suivant la récession des années 1981-1982, peu de progrès ont été accomplis pour réduire davantage l'inflation. Et, après une période de faibles augmentations salariales au milieu des années 80, la hausse du salaire horaire moyen est grimpée à 6 % en 1990. Pour être compatible avec l'objectif de la Banque du Canada en matière d'inflation (2 %) et avec la tendance sous-jacente de la productivité (1,5 %), l'augmentation du salaire horaire moyen devra ralentir pour se situer aux environs de 3,5 % en 1995.

Une grande partie des tensions que soulève une telle transition est liée à la question de savoir qui doit porter le fardeau de l'adaptation. Les travailleurs doivent-ils réduire ou sacrifier les hausses de leur niveau de vie ? Si tel est le cas, qui profitera de ces mesures ? Le graphique 2-8 (volet supérieur droit) montre le fossé de plus en plus large qui s'établit entre les coûts de production observés et l'indice des prix à la consommation. L'écart entre ces deux mesures met en relief, entre autres choses, les pressions croissantes des impôts indirects mentionnées plus haut, les variations des termes de l'échange et les subventions. La majoration des taxes indirectes a produit une couche supplémentaire de coûts entre ce que les producteurs obtiennent pour leurs produits et ce que les consommateurs déboursent sur le marché[6]. Ainsi, trois partenaires prennent maintenant place à la table de négociations : les employeurs, les employés et le percepteur d'impôts.

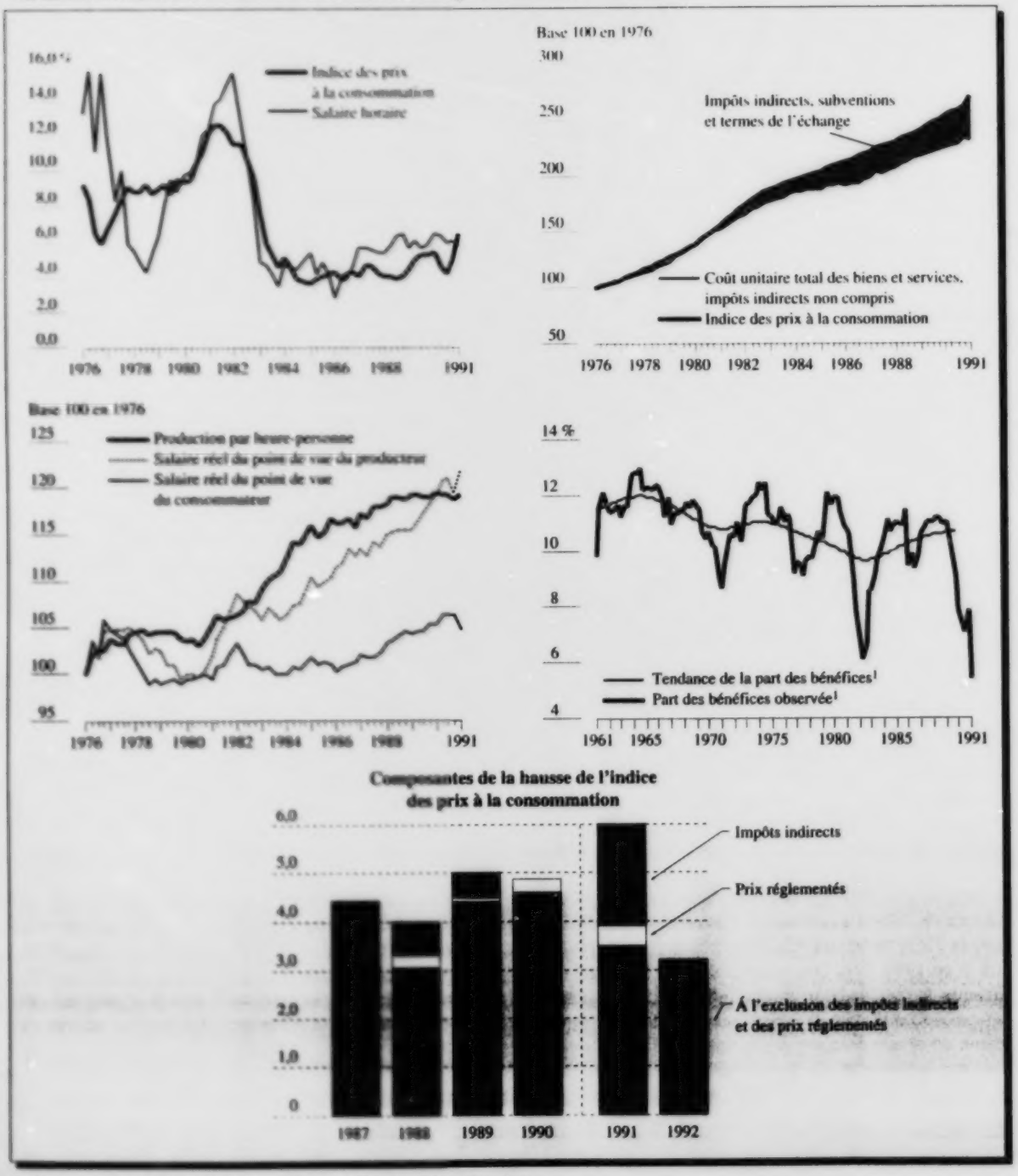
Le volet central de gauche présente cette distorsion sous un autre angle. Depuis le début des années 80, il s'est produit un élargissement de l'écart entre le salaire réel du point de vue du consommateur (le taux salarial par rapport à ce que le consommateur doit payer pour les produits) et le salaire réel du point de vue du producteur (le taux de salaire par rapport à ce que le producteur reçoit pour ses produits). Cette divergence entre les tendances des prix à la consommation et les tendances des prix à la production ont engendré de nouvelles pressions à la table de négociations. Les producteurs entrevoient peu de marge pour des hausses salariales, alors que les travailleurs constatent une réduction ou une faible augmentation du pouvoir d'achat réel de leur rémunération.

La lente progression des salaires réels n'est pas attribuable à une augmentation de la part des bénéfices. Au contraire, la part des bénéfices dans le revenu national[7] (volet droit du centre) accuse une tendance à la baisse depuis le début des années 60. Au moment des creux cycliques, cette part descend habituellement au-dessous de sa tendance de longue durée. La détérioration rapide de la part des bénéfices au cours de la présente récession est comparable à celle qui s'est produite en 1981-1982. Mais à mesure que la reprise prendra de l'ampleur, les producteurs tenteront de rétablir leur marge de profits à un niveau plus normal. De leur côté, les travailleurs tâcheront de protéger leur salaire réel, et le gouvernement fédéral et les provinces continueront probablement de recourir aux impôts indirects en vue de réduire leur déficit. L'issue de cette lutte pour le partage du revenu national déterminera qui paiera le coût de la transition vers des prix stables et le temps qu'il faudra pour atteindre cet objectif.

Bien que les impôts indirects n'aient pas été à l'origine de la présente poussée de l'inflation, ils n'en ralentissent pas moins le processus de désinflation. La hausse des impôts indirects et des prix réglementés ont ajouté environ 0,5 point de pourcentage par année au taux d'inflation entre 1987 et 1990 (volet inférieur). Les décisions annoncées lors

Graphique 2-8

Variation des facteurs influant sur les salaires et les prix, Canada, 1961-1992



1 En pourcentage du PIB, à l'exclusion des taxes indirectes et des subventions.

Sources : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

des budgets du gouvernement fédéral et des provinces en 1991 ajouteront plus de 2 points de pourcentage (une fois la TPS combinée aux mesures touchant les impôts provinciaux indirects) en 1991 et 0,3 point de pourcentage en 1992. Si les impôts indirects et les prix réglementés continuent de majorer le taux d'inflation au cours des quelques prochaines années, ils provoqueront alors des pressions dans le processus des négociations collectives qui auront tendance à prolonger la période de transition vers la stabilité des prix.

Les méfaits du chômage

À première vue, la poussée actuelle du chômage semble presque identique à celle de 1981-1982. Le taux de chômage a augmenté de 3,3 points de pourcentage durant les 12 premiers mois des deux récessions. Mais cette comparaison masque la réalité à bien des égards :

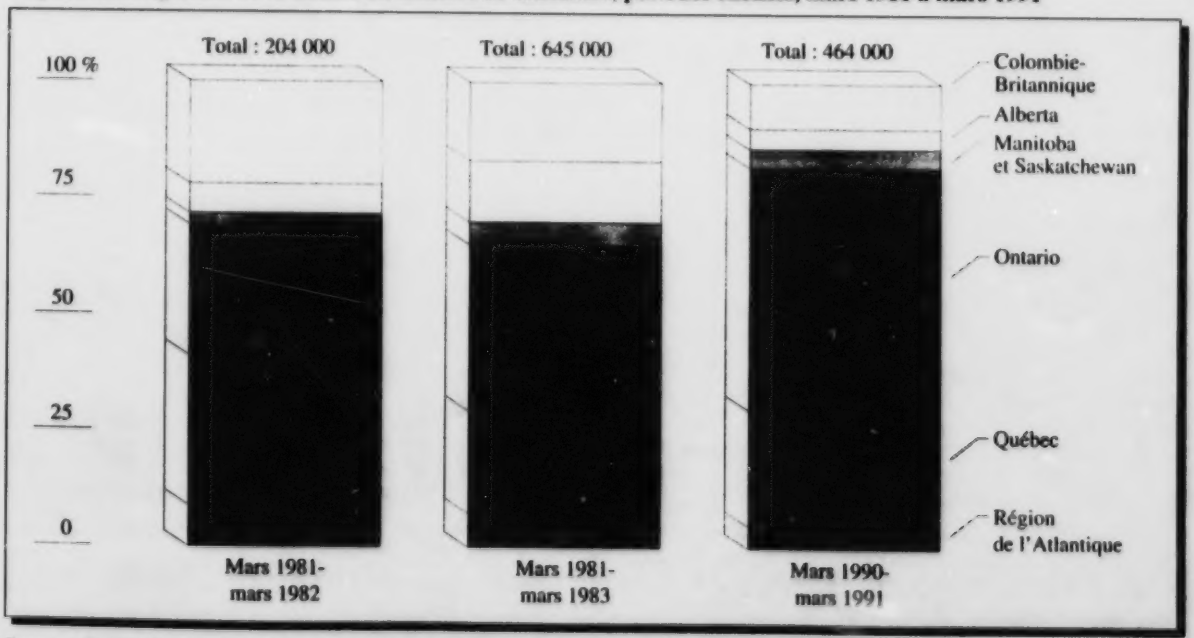
– En 1981-1982, le fardeau initial du chômage était plus également réparti entre le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique (graphique 2-9). Cette fois-ci, c'est l'Ontario qui a enregistré la plus forte poussée du chômage. Pour les personnes âgées de 25 à 44 ans, le taux de chômage s'est accru de 4,9 points de pourcentage en Ontario depuis la fin de 1988 alors que, dans le reste du Canada, il a accusé une hausse de 2,6 points. Dans des exposés annuels antérieurs, le Conseil a décrit de quelle façon la restructuration des industries de matières premières dans l'Ouest a entraîné une forte hausse du chômage à long terme (notamment pour les personnes de plus de 45 ans) en Colombie-Britannique et en Alberta pendant les années 80, et donc des taux de chômage élevés et tenaces. Il faut se demander si l'Ontario ne devra pas faire face à ce même problème de chômage persistant.

– Le sérieux marasme du secteur de la fabrication pendant la récession s'est accompagné d'une baisse dans le secteur de la construction et d'un certain recul dans celui des services, alors qu'au début des années 80, ces deux derniers secteurs alimentaient la création d'emplois.

– Enfin, la dernière récession a frappé les travailleurs de la principale catégorie d'âge, ceux des 25 à 44 ans. Au cours des années 70 et du début des années 80, la moitié des chômeurs étaient âgés de moins de 24 ans (graphique 2-10), alors qu'en 1991, la moitié des chômeurs font partie de la

Graphique 2-9

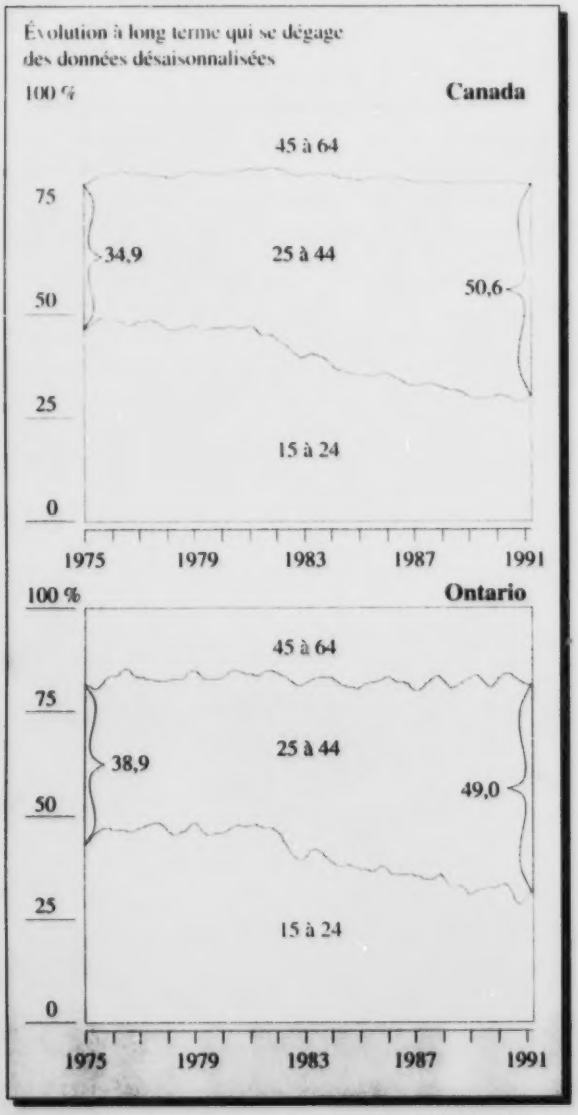
Répartition régionale de la hausse du nombre de chômeurs, périodes choisies, mars 1981 à mars 1991



SOURCE : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

Graphique 2-10

Répartition des chômeurs selon le groupe d'âge, Canada et Ontario, 1975-1991



SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

catégorie des 25 à 44 ans. L'évolution démographique est en partie responsable de cet état de chose mais il se peut aussi que deux autres éléments soient entrés en ligne de compte : les jeunes chômeurs peuvent avoir vieilli et être devenus des adultes en chômage, ou encore, la présente récession a peut-être touché un tout nouveau groupe de travailleurs qui possédaient jusque-là des emplois relativement sûrs.

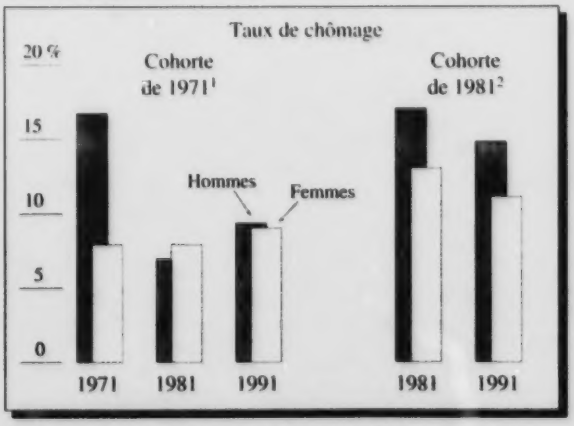
Il faut maintenant se demander dans quelle mesure l'ampleur de la restructuration imposée au secteur manufacturier (dont nous avons parlé plus haut) entraînera une perte d'emplois permanents. Une préoccupation importante est de savoir quand et comment les travailleurs touchés pourront se trouver du travail auprès de nouveaux employeurs.

Au cours de la dernière année, le Conseil a terminé de nouveaux travaux de recherche qui ont mis en relief le coût élevé du recours au resserrement monétaire comme seul moyen de lutter contre l'inflation. La hausse temporaire du chômage qui s'ensuit peut en fait influer sur la réemployabilité des travailleurs canadiens. Cette question est cruciale pour les jeunes travailleurs qui, au cours des années 80, ont connu des conditions moins favorables sur le marché du travail que leurs prédécesseurs des années 70.

Une des façons de vérifier l'hypothèse selon laquelle la génération des jeunes chômeurs se transforme par la suite en celle des chômeurs adultes consiste à suivre ces groupes dans le temps. Le graphique 2-11 suit deux générations au cours de deux récessions. La cohorte de 1971 des hommes de 15 à 24 ans a connu un taux de chômage de 17 % en

Graphique 2-11

Taux de chômage de deux cohortes de jeunes dans la population active, Canada, 1971, 1981 et 1991



1 Personnes âgées de 15 à 24 ans en 1971, de 25 à 34 ans en 1981 et de 35 à 44 ans en 1991.

2 Personnes âgées de 15 à 24 ans en 1981 et de 25 à 34 ans en 1991.

SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

1971 (plus du double de celui des travailleurs de la catégorie d'âge principale). Mais ces travailleurs sont entrés sur le marché du travail au cours d'une décennie de croissance relativement rapide de l'emploi, de sorte qu'en 1981, leur taux de chômage avait chuté de plus de la moitié, pour se situer à 6,9 %. Mais au cours de la récession de 1991, leur situation a empiré; ce groupe connaît actuellement un taux de chômage de 9,3 %, lequel est toutefois moins élevé que la moyenne nationale. Comparons maintenant ces données à celles de la cohorte de 1981 qui est entrée sur le marché du travail au début des années 80 et a connu une décennie de chômage élevé. Dix ans se sont passés, et leur situation ne s'est que légèrement améliorée depuis leurs premières années. Le taux de chômage de ce groupe était de 17 % en 1981 et est encore de 14,8 % en 1991.

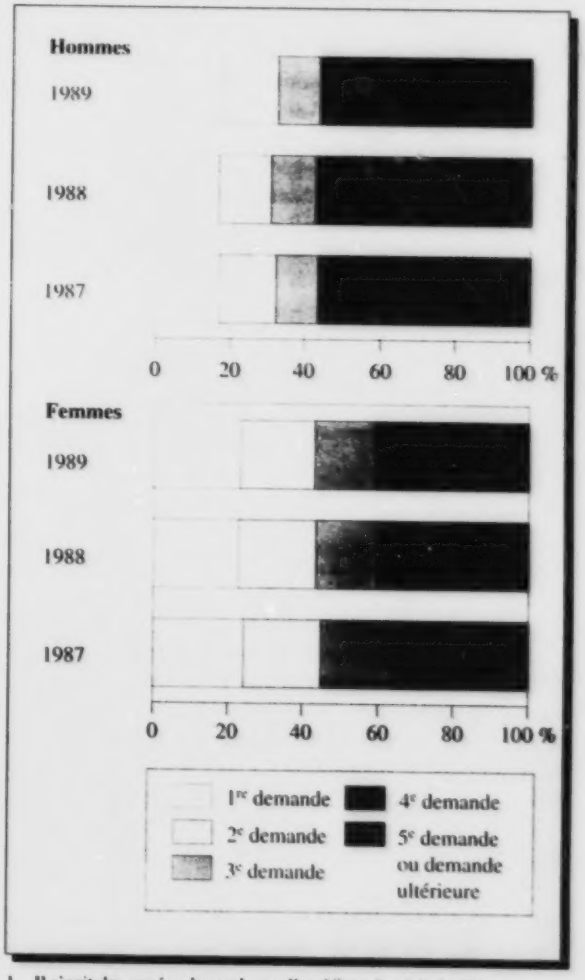
En ce qui concerne les femmes, la situation est quelque peu différente. Pour celles qui étaient âgées de 15 à 24 ans en 1971, le taux de chômage était de 7,9 %, et donc de beaucoup inférieur à celui des hommes. Leur taux de chômage est demeuré inchangé entre 1971 et 1981, mais il a marqué une tendance à la hausse pendant la récession de 1991. Par ailleurs, le taux de chômage de la cohorte des femmes âgées de 15 à 24 ans en 1981 a été beaucoup plus élevé que celui de leurs homologues de 1971 et a diminué au même rythme lent que celui des hommes entre 1981 et 1991.

Une autre série de données a trait aux personnes qui ont réclamé des prestations d'assurance-chômage entre 1971 et 1989. De ce groupe, 50 % des hommes réclamant des prestations en 1989 le faisaient pour la cinquième fois (ou plus) au cours de ces 18 années (graphique 2-12). Une tendance similaire se dégage pour le groupe des femmes, mais le taux de dépendance à l'égard des prestations d'assurance-chômage est beaucoup plus faible, la part de celles qui réclamaient des prestations pour la cinquième fois ou plus en 1989 n'étant que de 30 % au cours de ces 18 années. En moyenne, les prestataires de l'assurance-chômage qui retournent au travail font face à une autre période de chômage à tous les trois ou quatre ans; la seconde période au cours de laquelle ils réclament des prestations tend à être plus longue que la première par une marge d'un peu plus de trois semaines. Les données laissent donc croire qu'il existe un groupe de personnes qui se trouvent régulièrement aux prises avec des cycles de chômage dont la durée et la fréquence peuvent être l'objet d'un accroissement graduel; ces personnes se retrouvent donc dans un enchaînement qui peut se révéler difficile à rompre.

Il appert que le problème du chômage a une incidence cumulative, en ce sens que les travailleurs qui sont, dès leur jeunesse, engagés dans un cycle d'emplois à court terme, saisonniers et peu stables et deviennent dépendants de l'assurance-chômage, se révèlent incapables d'en sortir à l'âge adulte. Il s'agit là d'un problème social grave. Nous nous préoccupons donc de la possibilité que les récessions accentuent le problème : si le chômage se concentre durant des phases de contraction conjoncturelle sévère, il est possible que davantage de travailleurs se retrouvent dans un cycle de dépendance de ce genre.

Graphique 2-12

Répartition des demandes répétées de prestations d'assurance-chômage, Canada, 1987-1989[1]



1 Il s'agit des années durant lesquelles débute la période effective des prestations de l'assurance-chômage.

SOURCE D'après Miles Corak, « A longitudinal analysis of participation in the Canadian unemployment insurance program », un document préparé pour le Conseil économique, 1991.

Il ne faut pas en conclure que toute restructuration doive être évitée, ou que tout effort de stabilisation des prix doive être abandonné. Mais il est clair que le Canada devrait s'engager activement à trouver d'autres moyens de lutter contre l'inflation et de soutenir les travailleurs dont l'emploi est menacé. Dans le passé, la stratégie implicite a été de poursuivre deux objectifs de façon successive : pendant un certain temps, on combat l'inflation, pour ensuite lutter, durant une période subséquente, contre le chômage qui en résulte. Le Conseil est d'avis qu'il importe d'accorder priorité à ces deux objectifs de façon simultanée pour assurer au Canada une croissance durable à long terme. À cette fin, deux autres instruments de politique doivent venir complémenter celui de la politique monétaire : la coordination de la politique budgétaire et la coopération avec les dirigeants d'entreprise et les chefs syndicaux. Nous reviendrons sur cette question plus loin.

Les perspectives et les cibles à moyen terme

La performance économique prévue jusqu'à l'an 2000 selon le scénario de référence est présentée au tableau 2-5 et au graphique 2-13. Même après plus d'une année et demie de reprise (à la fin de 1992), un important écart subsistera entre la production potentielle et la production réalisée, atteignant possiblement de 4 à 5 points de pourcentage. Au cours de cette reprise, la croissance de la productivité du travail et celle de la main-d'œuvre se situera aux environs de 2 %. Un taux de croissance potentielle d'un peu moins de 3,5 %, conjugué à un écart courant de production de 4 à 5 %, signifie que les taux de croissance réalisée pourront surpasser le taux de croissance potentielle d'au moins 1 point de pourcentage pour un certain nombre d'années sans exercer de pression indue sur les prix ou les salaires. Au cours de la phase ascendante du cycle économique, l'économie pourra donc croître à un rythme supérieur à 4 % et le Canada pourra quand même s'attendre à une réduction des taux d'inflation.

La réalisation de ces projections dépendra toutefois d'un certain nombre de facteurs intérieurs et internationaux, entre autres : une stabilité politique relative au Moyen-Orient et en Union soviétique, qui préviendra une autre hausse des prix pétroliers et une instabilité sur les marchés financiers; une forte croissance économique et une faible inflation aux États-Unis; un engagement général des secteurs public et privé au Canada à l'égard des cibles de réduction de l'inflation; une diminution graduelle des besoins d'emprunt du gouvernement fédéral et des provinces; et un progrès vers le dénouement des problèmes constitutionnels.

Risques et incertitudes

Sur le plan des politiques, le scénario de référence tient compte de l'incidence, tant des mesures budgétaires de février dernier que des cibles d'inflation établies à ce moment-là par le ministre des Finances et la Banque du Canada. Les autres scénarios présentés ci-après cherchent à cerner les facteurs susceptibles de faire dévier l'économie de la trajectoire prévue dans le scénario de référence. Nous examinons plus précisément les répercussions :

- d'une politique monétaire beaucoup plus expansionniste que celle du scénario de référence (relance-arrêt);

- d'attentes inflationnistes beaucoup plus élevées que celles du scénario de référence (arrêt-arrêt); et

- d'une politique budgétaire qui comporte des dépenses plus élevées que celles contenues dans le plan de contrôle des dépenses annoncé dans le budget de février 1991.

Un aperçu détaillé de ces scénarios est présenté au tableau 2-6 et au graphique 2-14.

Une politique de relance-arrêt

Les autorités monétaires ont été critiquées à maintes reprises pour ne pas avoir rapidement ramené les taux d'intérêt à court terme à des niveaux comparables à ceux des États-Unis, une fois qu'il fut devenu manifeste que le Canada était entré dans une période de récession. Nous examinons ici les effets d'une politique de réduction rapide des taux d'intérêt à court terme qui ferait tomber le dollar canadien, à brève échéance, à environ 80 cents US.

À court terme, un assouplissement des conditions monétaires provoquerait presqu'à coup sûr une relance plus rapide de la demande, de la production et de l'emploi (tableau 2-6, « relance-arrêt »). Les soldes budgétaire et commercial connaîtraient également une amélioration. Mais il s'ensuivrait une forte accélération de l'inflation après 1993, au moment où la production atteindrait et dépasserait son potentiel. En fait, une stimulation rapide de l'économie par l'entremise d'une telle expansion monétaire supposerait de la part des autorités monétaires un abandon implicite de leur engagement de lutte contre l'inflation. Une fois l'inflation revenue en force, le retour à l'engagement initial provoquerait sans aucun doute l'adoption à nouveau de mesures monétaires restrictives – d'où l'expression « relance-arrêt » – et l'économie se retrouverait dans une phase de contraction en 1997. Pendant la phase de « relance », la croissance réelle s'établirait en moyenne à 4,1 %, comparativement à

Tableau 2-5

Certains indicateurs, scénario de référence, 1986-2000

En pourcentage

	Données observées, 1990	Projection					Moyenne		
		1991	1992	1993	1994	1995	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Taux de variation :									
PIB réel	0,5	-1,1	4,2	5,1	4,5	4,3	3,0	3,4	3,8
Indice des prix à la consommation	4,8	6,0	3,2	2,8	2,4	2,0	4,5	3,3	1,6
Population active	1,3	0,8	1,2	2,0	2,1	2,7	1,8	1,8	2,0
Emploi	0,7	-1,5	1,5	2,8	3,1	3,2	2,3	1,8	2,3
Productivité (production par personne-heure)	0,3	2,0	2,3	3,0	1,1	1,9	0,7	2,1	2,3
Taux de salaire réel	1,2	-2,2	-1,0	0,1	1,7	1,0	-0,4	-0,1	2,0
Taux de salaire nominal	6,0	3,7	2,2	2,9	4,1	3,1	4,1	3,2	3,7
Niveau du :									
Taux de chômage	8,1	10,3	10,1	9,4	8,5	8,0	8,4	9,2	7,0
Taux d'activité[1]	67,0	66,5	66,5	66,8	67,2	68,0	66,5	67,0	69,6
Taux d'intérêt des bons du Trésor à 90 jours	12,8	9,1	8,7	7,9	6,9	5,3	10,3	7,6	5,8
Taux de change du dollar américain (cents)	85,7	87,0	84,6	82,5	82,6	84,0	79,8	84,1	91,3
Niveau, en pourcentage du PIB :									
Investissement réel	21,2	19,6	20,2	20,8	21,3	21,9	21,4	20,8	23,2
Solde budgétaire									
Fédéral	-3,8	-3,7	-2,8	-2,0	-1,2	-0,4	-3,8	-2,0	0,2
Provincial et local	-0,3	-1,4	-0,8	-0,5	-0,4	-0,2	-0,4	-0,7	-
Balance des paiements									
Compte courant	-3,3	-2,9	-2,5	-1,6	-1,5	-1,1	-2,6	-1,9	-0,6
Marchandises	1,6	1,8	1,6	1,9	1,7	1,5	1,7	1,7	1,0
Invisibles[2]	-1,3	-1,4	-1,2	-1,0	-0,9	-0,7	-1,1	-1,1	-0,5

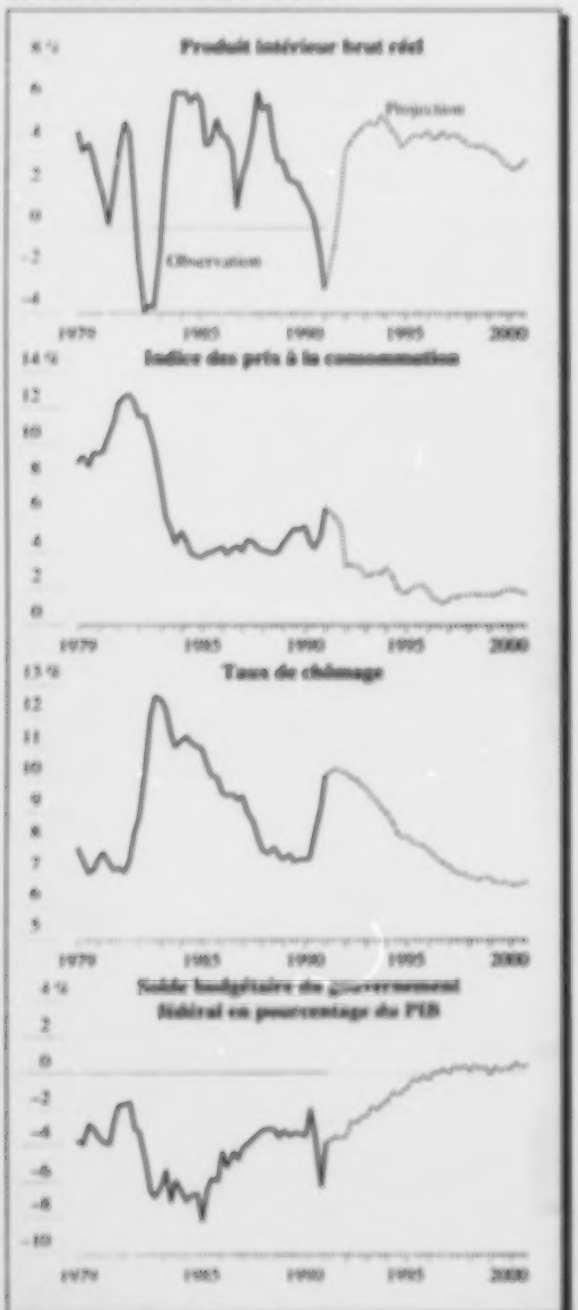
1 Rapport de la population active à la population âgée de 15 ans ou plus.
2 Revenu de placement net non compris.
Source Estimations du Conseil économique, juillet 1991.

3,4 % dans le scénario de référence. Mais durant la période d'« arrêt », la croissance demeurerait bien inférieure à celle du scénario de référence, soit 1,4 par rapport à 3,8 % (graphique 2-15).

Face à une remontée de l'inflation dès le début de la période d'expansion, les prêteurs (tant canadiens qu'étrangers) exigeraient une prime pour protéger le rendement réel de leurs investissements, et les taux d'intérêt augmenteraient pour toutes les échéances. Les pressions sur les taux d'intérêt mineraient en fin de compte la capacité de la banque centrale de maintenir une faible marge entre les taux d'intérêt canadiens et américains. Dans un tel contexte de relance-arrêt, la crédibilité de la banque centrale serait compromise, ce qui rendrait plus ardus les efforts en vue de contenir l'inflation au cours du cycle suivant de restrictions. Dans une perspective à long terme, les coûts de la lutte contre l'inflation s'accroîtraient parce que la politique

Graphique 2-13

Tendance observée de certains indicateurs économiques, 1979-1990, et projections du scénario de référence, Canada, 1991-2000



Sources : D'après des données de Statistique Canada et des estimations du Conseil économique.

n'assurerait pas l'ancrage nécessaire aux attentes en matière de prix et de salaires. Dans le passé, cette incertitude à l'égard de l'inflation, des taux d'intérêt et des taux de change a mené à la stagflation.

Une politique d'arrêt-arrêt

Il se peut aussi que la réaction du secteur privé aux cibles de lutte contre l'inflation annoncées en février dernier ne concorde pas avec ce qu'avaient prévu les autorités. Malgré la volonté politique et l'engagement exprimé, il est possible que les pertes de production et d'emploi soient plus élevées que prévues si les décisions en matière de prix et de salaires des secteurs public et privé ne sont pas compatibles avec le message que véhiculent les cibles.

En conséquence, l'austérité monétaire devrait être maintenue pour une plus longue période de temps; en d'autres termes, suite à l'échec de cette première tentative pour atteindre les cibles de lutte contre l'inflation, une deuxième période de resserrement du crédit se produirait pendant la phase ascendante du cycle économique. Dans ces circonstances, ce ne sont ni les autorités monétaires ni le gouvernement qui perdraient de vue leurs objectifs, mais ce sont plutôt les Canadiens qui ne parviendraient pas à s'aligner sur les repères établis par le ministre des Finances et la Banque du Canada. D'après ce scénario, la prochaine phase d'expansion se trouve brusquement interrompue en 1994 par une autre grave récession (voir central du graphique 2-15, « arrêt-arrêt »). Selon cette simulation, jusqu'à ce que les attentes de tous les intervenants (tant publics que privés) ne se rajustent, la demande demeure inférieure au potentiel et le chômage tourne autour des 10 % entre 1991 et 1995. Une autre récession, suivie d'une période de faible croissance, devient nécessaire pour que les attentes inflationnistes en viennent à s'adapter aux cibles gouvernementales.

Échec des compressions de dépenses

Le scénario de référence repose sur l'hypothèse que le gouvernement respecte ses plans de compression des dépenses – à savoir le plafonnement des salaires, le programme de contrôle des dépenses et les gels budgétaires –, ramenant ainsi ses emprunts à zéro lors de l'exercice financier 1993-1994. Si les dépenses venaient à dépasser les limites fixées, il s'ensuivrait sans aucun doute un élargissement du déficit. Ayant échoué à contenir ses dépenses, il serait probablement impossible pour le gouvernement de décréter des impôts plus élevés, surtout durant une période de fort chômage et de faible demande. Étant

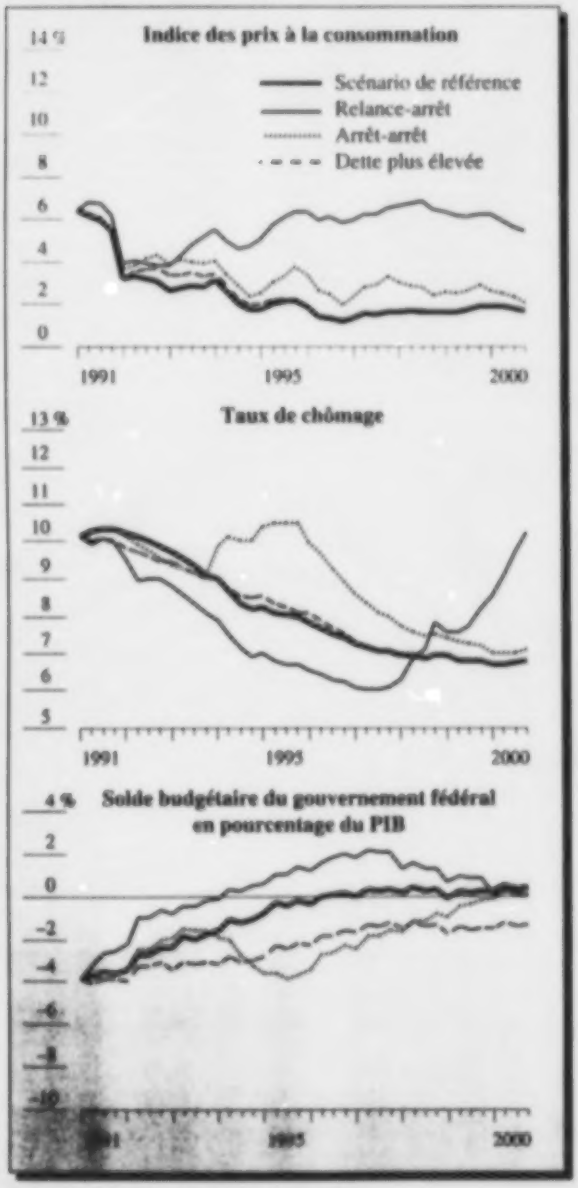
Tableau 2-6
Certains indicateurs, scénario de référence et autres scénarios, Canada, 1986-2000
En pourcentage

	Niveau observé, 1990	Projection					Moyenne		
		1991	1992	1993	1994	1995	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Croissance :									
PIB réel									
Scénario de référence	0,5	-1,1	4,2	5,1	4,5	4,3	3,0	3,4	3,8
Relance-arrêt	0,5	-	5,5	5,7	5,0	4,3	3,0	4,1	1,4
Arrêt-arrêt	0,5	-1,1	4,8	5,1	0,7	0,9	3,0	2,1	4,9
Dette plus élevée	0,5	-0,6	4,8	4,4	3,7	3,8	3,0	3,2	4,0
Indice des prix à la consommation									
Scénario de référence	4,8	6,0	3,2	2,8	2,4	2,0	4,5	3,3	1,6
Relance-arrêt	4,8	6,5	3,9	4,5	5,0	5,8	4,5	5,1	6,2
Arrêt-arrêt	4,8	6,1	4,0	4,0	3,2	3,2	4,5	4,1	2,7
Dette plus élevée	4,8	6,0	3,5	3,4	2,6	2,1	4,5	3,5	1,6
Niveau du :									
Taux de chômage									
Scénario de référence	8,1	10,3	10,1	9,4	8,5	8,0	8,4	9,2	7,0
Relance-arrêt	8,1	10,0	9,1	8,4	7,4	6,8	8,4	8,3	7,3
Arrêt-arrêt	8,1	10,3	9,8	9,2	10,0	10,5	8,4	10,0	7,9
Dette plus élevée	8,1	10,1	9,7	9,2	8,7	8,3	8,4	9,2	7,1
Taux d'intérêt des bons du Trésor à 90 jours									
Scénario de référence	12,8	9,1	8,7	7,9	6,9	5,3	10,3	7,6	5,8
Relance-arrêt	12,8	7,6	6,2	7,7	7,9	7,8	10,3	7,4	12,0
Arrêt-arrêt	12,8	9,1	8,7	8,3	10,7	12,1	10,3	9,8	8,1
Dette plus élevée	12,8	9,1	9,6	9,8	9,3	7,8	10,3	9,1	7,4
Niveau, en pourcentage du PIB :									
Solde budgétaire (fédéral)									
Scénario de référence	-3,8	-3,7	-2,8	-2,0	-1,2	-0,4	-3,8	-2,0	0,2
Relance-arrêt	-3,8	-3,1	-1,2	-0,5	0,2	1,0	-3,8	-0,7	1,2
Arrêt-arrêt	-3,8	-3,7	-2,6	-1,7	-2,5	-3,7	-3,8	-2,8	-1,3
Dette plus élevée	-3,8	-3,9	-3,4	-3,2	-3,0	-2,4	-3,8	-3,2	-1,5
Dette fédérale									
Scénario de référence	44,5	47,8	48,2	47,5	46,4	44,9	42,3	46,9	38,9
Relance-arrêt	44,5	47,0	45,4	42,3	39,0	35,0	42,3	41,7	24,2
Arrêt-arrêt	44,5	47,8	47,5	45,9	46,4	48,1	42,3	47,1	44,5
Dette plus élevée	44,5	47,7	48,1	48,3	48,8	49,0	42,3	48,4	46,8
Solde du compte courant									
Scénario de référence	-3,3	-2,9	-2,5	-1,6	-1,5	-1,1	-2,6	-1,9	-0,6
Relance-arrêt	-3,3	-3,0	-2,4	-0,5	-0,2	-0,3	-2,6	-1,2	-0,2
Arrêt-arrêt	-3,3	-2,9	-2,5	-1,7	-1,6	-1,3	-2,6	-2,0	-1,3
Dette plus élevée	-3,3	-2,9	-2,7	-2,1	-2,1	-1,9	-2,6	-2,3	-1,3

Source : Estimations du Conseil économique, juillet 1991.

Graphique 2-14

Effet projeté du scénario de référence et de trois autres scénarios sur certains indicateurs économiques, Canada, 1991-2000



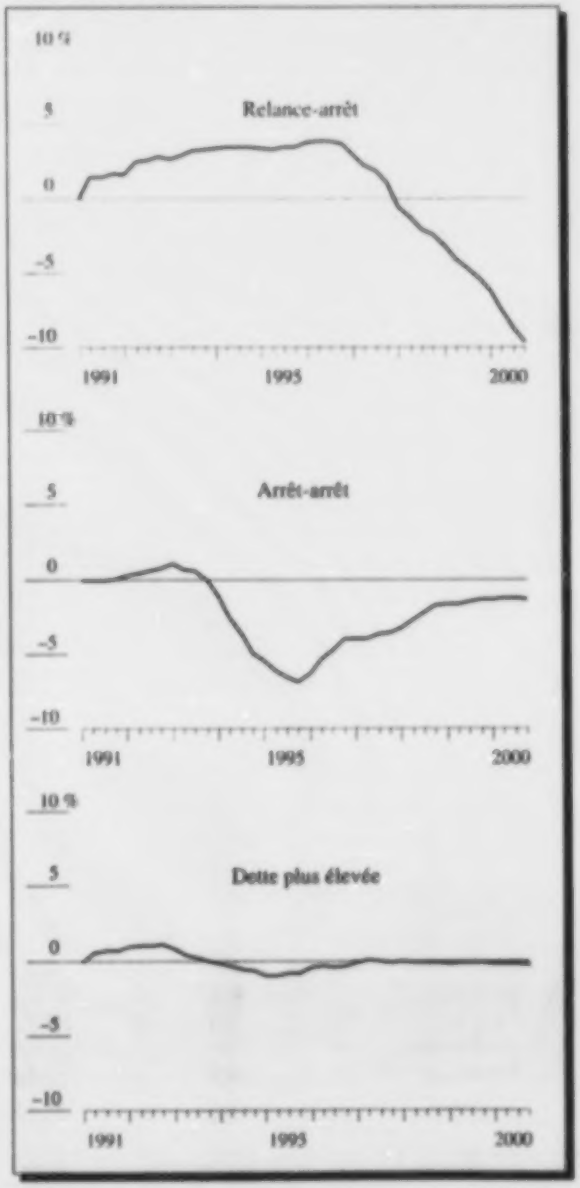
Source Estimations du Conseil économique.

donné les objectifs de la politique monétaire, les dépenses supplémentaires ne pourraient être financées que par l'emprunt.

Afin de vérifier les répercussions d'une hausse plus rapide de l'endettement public, nous avons étudié un scénario selon lequel les dépenses publiques (en biens, services

Graphique 2-15

Produit intérieur brut réel[1], trois scénarios, Canada, 1991-2000



1 Écart en points de pourcentage par rapport au scénario de référence.
Source Estimations du Conseil économique.

et transfert) s'accroissent, au cours de la période 1991-1994, de 2 à 3 points de pourcentage de plus que dans la projection du scénario de référence (graphique 2-15 et tableau 2-6, « dette plus élevée »). Les dépenses sont entièrement financées par des emprunts. Dans ces conditions, la demande globale plus forte se traduirait par des taux d'inflation plus élevés, obligeant ainsi les autorités monétaires à resserrer le crédit. Des conditions monétaires plus rigoureuses compenseraient rapidement l'incidence de dépenses publiques plus élevées sur la demande globale, qui se trouverait en fin de compte abaissée au-dessous du niveau prévu dans le scénario de référence. Dans de telles circonstances, le relèvement des taux d'intérêt réels, conjugué à l'appréciation du taux de change réel feraient contre-poids à l'effet positif des dépenses publiques sur la demande globale. La hausse des taux d'intérêt réels ferait baisser les dépenses d'investissement, tandis que l'appréciation du taux de change réel encouragerait une substitution de biens d'importation aux produits locaux. Le seul effet durable d'une telle politique serait un ratio d'endettement intérieur et extérieur plus élevé par rapport au PIB.

Si un tel choc budgétaire était suffisamment fort, le potentiel de production de l'économie risquerait d'être amoindri de façon permanente par suite d'une diminution du stock de capital. En outre, des taux d'imposition plus élevés seraient nécessaires à long terme pour assurer le service ou le remboursement de la dette publique. Il en résulterait par le fait même des répercussions négatives sur l'offre future de main-d'œuvre et d'investissement, ce qui constituerait une menace pour le taux de croissance de la production potentielle, de la productivité du travail et du revenu réel après impôts. L'alourdissement du service de la dette aurait aussi pour effet de réduire le revenu réel des Canadiens.

Le type de politique de dépenses analysé ici est inefficace parce que ses effets sont annulés par une politique monétaire orientée vers l'atteinte des objectifs en matière d'inflation. Encore une fois, ce scénario ferait dévier l'économie de sa trajectoire à cause du caractère contradictoire des objectifs. La politique budgétaire va à l'encontre de l'orientation de la politique monétaire au cours des premières années de reprise.

En somme, ces simulations véhiculent toutes le même message fondamental. Tant que le secteur privé, les gouvernements et la banque centrale afficheront des attentes divergentes en matière d'inflation et de déficit, l'économie ne fonctionnera pas de façon efficace. La banque centrale interviendra pour resserrer le crédit lorsqu'elle constatera que ses objectifs ne sont pas atteints, et les travailleurs renforceront leurs exigences salariales lorsqu'ils verront que leurs attentes ne sont pas réalisées. Des attentes incompatibles ne peuvent que favoriser la répétition de périodes de contraction de la production et de l'emploi. Si le Canada s'oriente vers une plus grande instabilité de la croissance de sa production, il devra aussi accepter que sa croissance moyenne à plus long terme soit plus lente.

Les cibles de moyen terme

Le progrès le plus marquant qu'on a pu observer au cours de la dernière année, sur le plan des politiques, a été l'engagement explicite du ministre des Finances et du gouverneur de la Banque du Canada envers des cibles d'inflation communes. Ces cibles font appel à une coordination explicite des politiques monétaire et budgétaire, une forme de collaboration qui n'existait pas au cours des dernières années. Elles offrent des points d'ancrage solides pour le secteur privé et pour les ministres des finances provinciaux. Elles créent également un cadre précis de responsabilité pour le gouvernement fédéral d'aujourd'hui et de demain. Nous désirons soumettre deux observations sur les cibles d'inflation. L'une a trait au mécanisme et l'autre, aux cibles à long terme pour les années au-delà de 1995.

Deux mises en garde

Étant donné l'incidence générale des cibles sur les provinces et sur le secteur privé, nous sommes d'avis que les ministres provinciaux, les dirigeants d'entreprises et les chefs syndicaux devraient être amenés à participer au choix des moyens à prendre pour atteindre ces cibles, ainsi qu'à l'établissement des priorités pour les autres objectifs de politique. Mais le Canada ne possède pas encore les mécanismes de concertation nécessaires pour la recherche d'un consensus qui faciliterait la discussion des politiques même si, comme nous l'avons noté plus haut, le gouvernement fédéral et les provinces ont affiché un degré significatif de coordination dans leurs derniers budgets, sauf pour l'Ontario dont le nouveau gouvernement s'est montré peu favorable aux objectifs implicites que comportaient les cibles fédérales. À plus long terme, le Canada n'arrivera à bien gérer ses politiques budgétaire et monétaire que s'il parvient à créer de meilleurs mécanismes pour inciter les provinces à former un partenariat en vue de mieux gérer l'union économique canadienne. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 3.

Les décideurs du secteur privé devraient aussi prendre part plus directement au débat concernant les objectifs de politique, comme le recommandait le Conseil dans son Vingt-septième Exposé annuel. Au cours de la dernière année, nous avons pu constater des progrès encourageants en

ce sens. Des contacts, aujourd'hui beaucoup plus fréquents qu'auparavant, entre les dirigeants d'entreprises et les chefs syndicaux, visent à élargir le dialogue et à mettre au point des mécanismes de règlement conjoint des problèmes. Des ententes sectorielles portant sur la formation et l'adaptation ont été renforcées dans certains secteurs ou instaurées dans d'autres. La Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre vient d'être créée, et plusieurs provinces, y compris le Nouveau-Brunswick, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse, ainsi que le Yukon, se sont déjà engagés à mettre sur pied des organismes parallèles. Ces initiatives, quoique fragiles et embryonnaires, représentent un réel progrès. À plus long terme, les participants pourraient jouer un rôle actif dans l'établissement d'objectifs communs en vue d'atteindre un haut niveau d'emploi et des prix stables. Le Canada deviendrait alors bien moins dépendant de l'instrument grossier qu'est la politique monétaire en période d'attentes inflationnistes à la hausse.

Notre deuxième observation sur les cibles d'inflation a trait à ce qu'il adviendra dans les années au-delà de 1995. Dans son énoncé de février, la Banque du Canada annonçait une cible inférieure à 2 %, devant être précisée à une date ultérieure. Dans le débat public, on a fait état d'une cible à long terme de zéro[9]. Nous sommes d'avis qu'il nous faudrait disposer d'analyses plus poussées et d'une plus longue expérience de faibles taux d'inflation avant que les décideurs ne soient en mesure de préciser des cibles à long terme.

Les économistes s'accordent généralement pour dire que des taux d'inflation faibles et stables sont hautement souhaitables : ils créent un climat de stabilité et de confiance pour les investisseurs, les épargnants et les consommateurs. Toutefois, les économistes n'en savent actuellement pas assez sur les avantages d'abaisser le taux d'inflation sous le seuil des 2 %, ni sur les coûts que cela comporterait. Il ne s'agit pas d'une question purement théorique, puisque les choix monétaires qui seront faits en 1993 et par la suite auront une incidence sur le cours des événements au-delà de 1995.

Il y a deux questions analytiques à résoudre. (L'aspect technique de ces questions est traité à l'appendice B.) La première concerne l'illusion monétaire. Les travailleurs réussiraient-ils à s'adapter à un monde où l'inflation serait nulle et les hausses salariales de l'ordre de 1 à 1,5 % ? Dans la négative, l'inflation nulle serait alors un objectif extrêmement coûteux à atteindre, nécessitant pendant longtemps une politique monétaire extrêmement restrictive. La seconde question consiste à déterminer dans quelle mesure les risques de dommages permanents à l'économie augmentent si le dollar canadien demeure surévalué ou si la production demeure léthargique pendant la longue période qui serait nécessaire pour abaisser l'inflation à zéro.

Les réponses à ces deux questions deviendront plus évidentes à mesure que se déroulera le processus de désinflation au cours des prochaines années. D'ici là, les décideurs ne seront pas en mesure de déterminer les cibles à adopter au-delà de 1995.

Les cibles du Conseil

En tenant compte de ces mises en garde, le Conseil présente au tableau 2-7 ses cibles pour la période de 1991 à 1995. Ces cibles ont été considérablement modifiées par rapport à celles établies dans le Vingt-sixième Exposé annuel, en raison surtout de la récession qui a brusquement fait dévier l'économie de sa trajectoire au cours des deux dernières années. En effet, aucune des cibles établies dans le Vingt-sixième Exposé pour 1992 et 1993 n'est atteignable, sauf pour le taux d'inflation.

Nos estimations de la croissance potentielle, établies il y a deux ans, demeurent les mêmes; cette croissance se chiffre à un peu plus de 3 % (et pourrait être plus élevée, selon l'augmentation qu'accusera la tendance de la productivité). Mais avec une marge aussi élevée de capacité de production inutilisée, il est possible d'atteindre des taux beaucoup plus élevés de croissance économique aux premières étapes de la reprise. Cela signifie que la production peut croître de 4 à 5 % par an pendant la période 1992-1995. Avec une telle croissance, l'emploi pourra augmenter de plus de 2 % par an pendant la durée de la reprise sans compromettre l'atteinte des cibles de 3 % en 1992 et de 2 % en 1995 fixées pour l'inflation. Par conséquent, nous ne croyons pas que les cibles d'inflation soient susceptibles de compromettre une forte reprise de l'emploi et de la production. Toutefois, la capacité inutilisée dans l'économie est actuellement telle que les autres cibles pourraient ne pas être atteintes. Le taux de chômage n'atteindrait pas tout à fait la cible de 7 à 8 % fixée pour 1995 et le déficit fédéral, quoiqu'en régression rapide, ne se transformerait pas en excédent modeste, comme nous l'estimons souhaitable. La seule consolation est que ces deux indicateurs évoluent dans le sens désiré.

À plus long terme, le Conseil aimerait voir adopter une cible plus ambitieuse en matière de réduction du chômage et ce, dans un contexte où les hauts niveaux d'emploi et la stabilité des prix seraient des objectifs compatibles l'un avec l'autre et où la politique monétaire trouverait ses appuis et ses compléments dans la politique budgétaire et dans les décisions du secteur privé. Comme nous l'avons expliqué

Tableau 2-7
Projections et cibles de performance, Canada, 1992-1995
En pourcentage

	Cibles établies dans le 28e Exposé annuel[1], 1992-1995	Scénario de référence[2], 1992-1995
Taux de variation :		
PIB réel	4 à 5	4,5
Niveau du :		
Taux de chômage	7 à 8 d'ici 1995	8,1*
Taux d'inflation	2 à 3 d'ici 1995	2,0*
Niveau, en pourcentage du PIB :		
Solde budgétaire fédéral	Modeste excédent d'ici 1995	–0,4*
Entrées nettes de capitaux	–2 ou moins d'ici 1995	–1,1*
Programmes sociaux	Conserver les objectifs et l'essentiel des programmes sociaux; en améliorer l'efficacité; dans la mesure du possible, combler les lacunes les plus urgentes	
Développement régional	Croissance équilibrée, débouchés d'emploi et infrastructure sociale	

*Projection pour 1995.
1 Pour le taux de croissance, la cible de 4 à 5 % comprend une croissance potentielle de 3 à 4 % et une croissance supplémentaire de 1 à 2 %, ce qui devrait combler, vers le milieu de la décennie, l'écart causé par la récession. Après 1995, un taux de croissance de 4 à 5 % par an ne pourrait être maintenu. Durant cette période subséquente, une croissance conforme au taux de croissance potentielle de l'économie canadienne, de l'ordre de 3 à 4 %, serait plus appropriée.
2 Les principales hypothèses en matière financière du scénario de référence sont les suivantes : (moyennes pour la période 1992-1995) taux d'intérêt réels à court terme de 4,8 %; écart à court terme de 1,04 point de pourcentage entre les taux d'intérêt canadiens et américains; valeur moyenne de 83,4 cents (US) du dollar canadien.
Source Conseil économique, juillet 1991.

dans le Vingt-septième Exposé annuel, il faudra, pour cela, créer de nouvelles institutions et de nouveaux mécanismes de coordination et de coopération. Tout en observant certains progrès accomplis à cet égard, nous sommes d'avis que de telles institutions ne sauraient être créées sans que ne se soit d'abord établi un climat de confiance entre les partenaires sociaux.

Conclusions

Deux éléments s'avèrent essentiels au rétablissement de la croissance du niveau de vie des Canadiens. Le premier consiste en une restructuration majeure de l'industrie en vue d'orienter la production vers des produits et des services à valeur ajoutée plus élevée, faisant ainsi appel à une plus grande créativité de la part des Canadiens. Le Conseil traitera plus en détail de cette question dans un rapport de synthèse sur la compétitivité et la performance commerciale qu'il publiera bientôt.

La transition vers un régime économique caractérisé par un ralentissement de l'inflation, une création d'emplois plus rapide et un redressement du déficit fédéral constitue l'autre élément. Des progrès ont été réalisés à ce chapitre, même si au moment de la rédaction de ce rapport, les difficultés d'adaptation étaient plus manifestes que les résultats positifs. Néanmoins, nous sommes optimistes que les cibles d'inflation pourront être atteintes, même lorsque la reprise économique prendra une vigueur permettant éventuellement de réduire le déficit et de faire reculer le taux de chômage à des niveaux plus acceptables.

Mais il se pourrait aussi que l'économie dévie à nouveau de sa trajectoire. Il est possible que des attentes contradictoires chez les principaux intervenants dans l'économie – le gouvernement fédéral et les provinces, le secteur des affaires et les travailleurs – engendrent une plus grande instabilité de la production, de l'emploi et de l'inflation, et réduisent le taux global de croissance et de création d'emplois. Il se peut aussi que la surévaluation du dollar, causée à la fois par un resserrement monétaire et une politique budgétaire non contraignante entre 1988 et 1990, donne lieu à des décisions d'investir qui auront des répercussions prolongées sur la capacité de l'économie canadienne de conserver ou d'accroître sa part du marché.

Il faudra à la fois une volonté politique et une coordination étroite pour en arriver à un juste équilibre entre, d'une part, les compressions budgétaires fédérales et provinciales, et, d'autre part, l'assouplissement des conditions monétaires, qui sera indispensable pour atteindre les cibles en matière de politique économique établies en février dernier. De multiples difficultés ont été causées par les tensions économiques des quelques dernières années, et toute déviation par rapport à la trajectoire proposée – un relâchement

budgétaire ou un resserrement monétaire – ne ferait que prolonger la période de tensions. Il importe donc que la croissance évolue à un rythme qui ne compromette pas, pendant la reprise, les perspectives d'une meilleure performance sur le plan de l'inflation. À notre avis, cela laisse quand même place à une croissance économique relativement vigoureuse au cours des prochaines années. La reprise devrait entraîner dans son sillage une hausse du niveau de vie, une expansion de l'emploi et une diminution rapide du déficit fédéral, trois éléments essentiels à la crédibilité de l'union économique, sujet sur lequel nous nous penchons dans le chapitre qui suit.

3 L'état de l'union économique

Si nous voulons faire du Canada un pays plus efficace et compétitif, nous devrons être disposés à abattre les barrières qui empêchent la libre circulation des personnes, des biens et des services entre toutes les provinces.

Le Premier ministre Brian Mulroney[1]

L'intégrité et l'intégralité du marché économique canadien ne sauraient d'aucune façon être remises en question. En réalité, le Parti libéral du Québec propose la création d'un véritable marché commun, marché, en quelque sorte, allant plus loin dans le sens de l'intégration, que l'entente actuelle entre le Québec et le reste du Canada.

Le Parti libéral du Québec[2]

Quel que soit leur province ou leur parti politique, les Canadiens semblent généralement s'accorder pour dire qu'il faut préserver, voire renforcer, le marché commun intérieur et l'union économique du Canada. Par ailleurs, des forces économiques et politiques considérables pourraient éroder le niveau d'intégration actuel, qu'il s'agisse du désir du Québec et d'autres provinces d'accroître leurs pouvoirs et leurs responsabilités, par exemple, ou de la place de plus en plus importante qu'occupent les provinces au chapitre des dépenses réalisées et des recettes perçues au Canada. Pour la deuxième fois en moins de 15 ans, les difficultés à surmonter au sein de la structure politique actuelle soulèvent d'importantes questions au sujet des avantages et de l'état de l'union économique. Quels sont les avantages véritables du marché intérieur pour la population canadienne ? Met-on suffisamment à profit tous les avantages possibles ? Dans la négative, quelle serait la meilleure façon d'en tirer parti ? Telles sont les questions dont nous traitons dans le présent chapitre en examinant les liens économiques qui existent actuellement entre les provinces et en procédant à une analyse critique de plusieurs caractéristiques stratégiques de l'union[3].

Les avantages de l'intégration économique

Des régions ou des pays cherchent à s'intégrer économiquement afin de profiter d'avantages qui leur échapperaient autrement. Ils doivent toutefois céder un peu de leur autonomie pour y arriver. L'intégration économique comporte plusieurs niveaux distincts (voir l'encadré), en vertu desquels les parties concernées doivent renoncer plus ou moins

Les étapes de l'intégration économique

Zone de libre-échange

Les parties à une zone de libre-échange suppriment tous les droits et les contingents auxquels sont assujettis les échanges de biens et de services entre elles tout en se gardant le droit d'appliquer des mesures restrictives à leur commerce avec des non-membres.

Union douanière

Ce régime ressemble fort au libre-échange, sauf que les parties consentent à frapper de droits identiques (c'est-à-dire adoption d'une politique douanière commune) les importations de pays non membres.

Marché commun

Union douanière qui prévoit une entière mobilité (libre circulation) des facteurs de production – main-d'œuvre et capital – entre les pays ou régions membres.

Union économique

Marché commun qui comporte aussi une certaine harmonisation des politiques économiques, pour lesquelles on établit généralement une autorité centrale chargée d'administrer les politiques communes.

Union monétaire

Union économique, qui comporte aussi une monnaie commune.

État unitaire

Régime où les membres sont totalement intégrés sous une seule autorité politique qui a plein pouvoir sur toutes les politiques économiques.

à leur autonomie. En passant de l'union douanière au marché commun, par exemple, les pays perdent une partie de leur capacité de promouvoir la production intérieure ou l'emploi local par l'octroi d'un traitement fiscal préférentiel aux investisseurs locaux ou la prise de mesures discriminatoires contre des travailleurs d'autres régions. Le passage du marché commun à l'union économique et monétaire impose des contraintes supplémentaires à l'autonomie des entités régionales; il se peut que celles-ci doivent renoncer en partie à leurs priorités pour obtenir un accroissement du niveau de vie à l'échelle nationale.

En tant qu'État fédéral où le gouvernement central et les provinces partagent des responsabilités dans certains domaines, mais exercent une compétence exclusive dans d'autres, le Canada n'est pas encore arrivé au stade de l'intégration politique totale qui caractérise un État unitaire. Par ailleurs, le Canada est beaucoup plus qu'une simple union économique, car les responsabilités du gouvernement central comportent la prestation directe de tout un éventail de services au public. Fait paradoxal, en raison du manque de coordination de certains champs d'action (comme celui de la politique budgétaire), le Canada demeure un exemple imparfait d'union économique. De plus, il est loin de former un marché commun parfait à cause des divers obstacles interprovinciaux qui entravent la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux.

La relation inverse entre l'intégration économique et l'autonomie politique se révèle parfois d'une évidence douloureuse dans un État fédéral comme le Canada, où la présence de deux importants paliers de gouvernement, dont chacun possède des pouvoirs considérables qui lui sont propres, entraîne l'apparition de politiques et d'intérêts divergents, même si toutes les parties en cause reconnaissent les avantages du marché commun et de l'union économique. Vers la fin des années 70, la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne a décrit le problème ainsi :

> Si l'on fait le bilan de ces avantages et de ces coûts, l'équilibre est atteint, en pratique, lorsque les tendances qui vont dans le sens d'une plus grande intégration sont mises en équilibre avec des coûts sociaux et politiques que chaque région ou province est disposée à accepter. Dans le cas du Canada, la limite de l'intégration est imposée par les réalités que nous avons appelées plus haut les principes de la dualité et du régionalisme[4].

Le Canada a choisi de créer une structure fédérale en 1867 afin de respecter la diversité des colonies tout en tirant parti des avantages d'un marché commun et d'une union économique. Cette diversité existe toujours aujourd'hui : les habitants des provinces de l'Ouest et des Maritimes ont une perception du monde très différente. Leurs possibilités, leurs priorités sociales et les risques auxquels ils font face ne sont pas les mêmes. Pour leur part, les Ontariens ont plus de contacts avec les autres provinces, mais ils ont eux aussi leur façon particulière d'envisager la réalité économique du Canada. Au Québec, la majorité parle une langue différente et possède une culture différente. Comme ils constituent un groupe minoritaire, les Québécois sont fermement déterminés à réaliser des objectifs collectifs et à défendre les droits collectifs.

Évidemment, aujourd'hui comme hier, l'objectif ne doit pas consister à promouvoir l'union économique au point de faire du Canada un État unitaire. Il s'agit en fait de savoir si l'intégration apporte à chaque participant suffisamment d'avantages pour compenser la perte d'autonomie régionale qui en découle. L'idéal serait de pouvoir quantifier le gain résultant de l'intégration en comparant le bien-être actuel des Canadiens à ce qu'il aurait été sans la Confédération. Bien entendu, c'est impossible. Nous essaierons plutôt de déterminer dans quelle mesure le Canada exploite maintenant les avantages possibles de l'intégration, c'est-à-dire les avantages de l'intégration du marché, l'accroissement du pouvoir de négociation sur la scène internationale, le partage des coûts et la mise en commun des risques.

L'intégration du marché

Les avantages de l'intégration du marché découlent du marché commun. La création d'un marché commun supprime les obstacles qui empêchent les entreprises de parvenir à leur efficacité optimale et engendre un milieu compétitif qui favorise l'exploitation de nouveaux débouchés. Les entreprises se spécialisent et obtiennent des gains de productivité impossibles à réaliser autrement, ce qui hausse le niveau de vie de la population.

Le marché commun du Canada est maintenant bien établi malgré ses imperfections, les obstacles au commerce qui subsistent et l'harmonisation incomplète de la réglementation et de la fiscalité. Par ailleurs, les entraves aux échanges internationaux ont diminué considérablement depuis quelques décennies, et la concurrence internationale atteint des niveaux sans précédent. C'est pourquoi certaines entreprises canadiennes peuvent tirer parti d'un grand nombre des avantages de la spécialisation et des économies d'échelle grâce à un meilleur accès aux marchés étrangers. Il est aussi possible de profiter à l'extérieur du marché commun canadien des gains dynamiques découlant d'un environnement plus compétitif pour les entreprises. Néanmoins, le marché intérieur sert encore de port d'attache pour livrer concurrence aux producteurs étrangers.

De plus, les avantages économiques que procure la libre circulation de la main-d'œuvre au Canada continuent de représenter une des raisons d'être du marché commun. Le droit de travailler n'importe où au pays élargit les débouchés offerts aux Canadiens et accroît ainsi leurs possibilités de gagner un revenu. La mobilité de la main-d'œuvre contribue aussi à répartir plus efficacement les ressources et constitue un important mécanisme d'adaptation aux chocs économiques. En outre, la libre circulation des investissements au sein du marché commun peut aussi jouer un rôle précieux dans l'accélération de la diffusion des technologies nouvelles et des innovations.

L'accroissement du pouvoir de négociation

Comme le Canada s'exprime d'une seule voix au sein d'organismes internationaux – le GATT, le Fonds monétaire international, les Nations unies et ainsi de suite – ou lors des différends commerciaux qui surgissent aux termes de l'Accord canado-américain de libre-échange, il a manifestement plus d'influence que n'en auraient les provinces chacune de leur côté. Les très petits pays sont vulnérables sur la scène internationale, et même les grands ont constaté que leur poids a diminué et qu'ils ne peuvent intervenir que de concert avec leurs alliés ou leurs voisins.

Le partage des coûts

Lorsque des gouvernements consentent à coopérer, coordonner, harmoniser ou partager dans le cadre d'une union économique afin d'offrir à leur population des services moins coûteux, il en découle des avantages considérables. Parmi les domaines où il est possible de partager les coûts et les frais généraux, mentionnons les services communs, la défense, les prévisions météorologiques, les communications par satellite, les aéroports et l'application de normes nationales sur les soins de santé et autres services essentiels. En général, le Canada y est parvenu grâce à l'initiative du gouvernement fédéral plutôt qu'à la faveur de la coopération entre les provinces. Un réseau complet de services communs et de partage des coûts a été établi, dont le financement est assuré en grande partie par le gouvernement fédéral.

Toutefois, le Canada a d'ores et déjà de nouveaux défis à relever. Le fléchissement du taux de croissance économique depuis le milieu des années 70 a ralenti la hausse des recettes publiques, et il a fallu financer nombre de services par des emprunts. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a moins d'argent à consacrer au financement des secteurs en croissance – principalement dans les sphères de compétence des provinces. Même s'il n'y avait pas de débat constitutionnel à l'heure actuelle, les contraintes budgétaires obligeraient à analyser et à redéfinir le rôle du gouvernement fédéral dans l'économie ainsi que le système de partage des coûts au Canada.

La mise en commun et le partage des risques

Pour les particuliers, la mise en commun et le partage des risques causés par les bouleversements économiques s'accomplissent dans le cadre de programmes d'assurance à l'intention des personnes âgées, des chômeurs, des agriculteurs, des déposants et ainsi de suite. Le partage des risques entre les régions se fait par transferts interrégionaux des régions bien nanties aux régions défavorisées. Il s'agit là d'éléments essentiels de l'union économique canadienne qui pourraient revêtir encore plus d'importance dans l'avenir, car l'interdépendance croissante des pays au sein de l'économie mondiale et la rapidité des progrès technologiques pourraient bien exposer les Canadiens à des risques accrus – à les obliger par exemple à changer plus souvent d'emploi pendant leur vie active.

La trame complexe des programmes d'assurance et de stabilisation en vigueur au Canada témoigne d'une vive préoccupation à l'égard de l'équité même si, dans de nombreux cas, ces programmes se justifient aussi pour des raisons d'efficacité. Toutefois, à mesure que la situation budgétaire du gouvernement fédéral se détériore et que les provinces accroissent leur rôle dans l'économie, le besoin de nouveaux mécanismes de stabilisation et d'assurance pourrait se faire sentir. En outre, il est de plus en plus admis que, pour assurer la viabilité économique future du Canada, il faudra, comme l'a dit récemment un auteur, s'attaquer à la dépendance du Canada à l'égard des transferts intérieurs, qui sapent l'innovation et la viabilité d'un nombre croissant de provinces[5].

Cette description des quatre sources d'avantages possibles de l'intégration est formulée en termes strictement économiques. Il importe cependant de souligner que sur les plans social et politique, ces avantages – possibilités de mobilité personnelle et d'accroissement du revenu et accès aux services communs, par exemple – constituent des éléments clés de la citoyenneté aux yeux de nombreux Canadiens.

Au cours des années 1860, la crainte d'une invasion par les États-Unis et la nécessité de bâtir un marché intérieur ont motivé les pères de la Confédération canadienne. Les priorités ont toutefois évolué au fil des ans. Les Canadiens

tiennent maintenant pour acquis le marché commun et leur adhésion au groupe des pays les plus puissants. Ils accordent probablement plus d'importance maintenant au partage des risques et aux services communs en tant qu'éléments essentiels de la citoyenneté, même si ces deux avantages sont remis en question par l'évolution de la conjoncture internationale et par la fragilité de la situation budgétaire du gouvernement fédéral.

Il est impossible de quantifier les avantages assurés aujourd'hui par l'union, mais nous connaissons certains des facteurs qui ont une incidence sur leur ampleur. Deux d'entre eux revêtent une importance particulière. Premièrement, plus l'union économique canadienne s'éloigne du modèle idéal – par exemple, plus les obstacles à la mobilité des biens, de la main-d'œuvre et des capitaux sont considérables et moins l'harmonisation des politiques est efficace –, moins les avantages potentiels de l'union sont importants. Deuxièmement, les avantages possibles du marché commun ne sauraient se réaliser s'il n'y a pas d'échanges commerciaux entre les membres de l'union parce que ceux-ci sont trop éloignés les uns des autres ou que leurs structures industrielles ne sont pas complémentaires. Plus les échanges interrégionaux et les liens commerciaux seront solides, plus il sera évident que le marché commun présente des avantages économiques pour les Canadiens.

Les liens économiques au Canada

Les échanges commerciaux

Des analyses récentes des échanges commerciaux entre les provinces donnent à penser que la mondialisation et l'expansion des échanges commerciaux nord-sud à la suite de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis minent les liens commerciaux est-ouest au Canada, car les échanges commerciaux des provinces sont détournés vers les marchés extérieurs. Nos recherches confirment la croissance des liens internationaux, sans toutefois révéler un affaiblissement des liens est-ouest.

Notre analyse des liens commerciaux entre les provinces s'appuie sur les tableaux d'entrées-sorties pour les provinces[6]. Les tableaux portent sur la production et les échanges de tous les biens et services, et fournissent un cadre intégré d'analyse des liens entre les provinces et les marchés hors province[7].

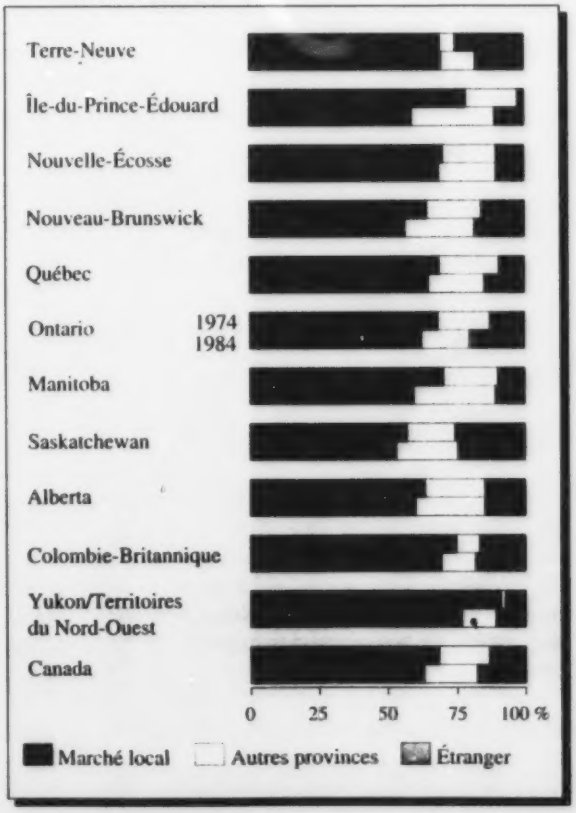
La structure des échanges interprovinciaux

Le graphique 3-1 montre la répartition de la production brute[8] de tous les biens et services des provinces selon trois destinations : le marché local (par exemple, ce que les entreprises de Terre-Neuve vendent dans leur province), les autres provinces du Canada et les marchés étrangers. Le marché local est de loin la principale destination de la production locale de toutes les provinces; en 1984, par exemple, près des deux tiers de la production brute ont été vendus sur le marché local[9]. Le graphique indique aussi que pour l'ensemble du Canada cette même année, les échanges interprovinciaux de biens et services, exprimés en proportion de la production brute, l'ont emporté sur les échanges internationaux – 19,3 % contre 17,5 %. D'après notre estimation, il se pourrait que le commerce entre les provinces ait représenté à lui seul quelque deux millions d'emplois directs en 1990[10].

Il convient aussi de souligner que l'augmentation de l'importance relative du commerce international depuis 1974 a

Graphique 3-1

Destination de la production des provinces, Canada, 1974 et 1984



Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

réduit le rôle du marché local, mais non celui des échanges interprovinciaux. En fait, les échanges interprovinciaux de biens semblent plus importants au Canada (18 % du PIB) qu'au sein de la Communauté européenne (13 %), compte tenu surtout des distances plus grandes, de la population moins nombreuse et de la plus forte dépendance à l'égard des ressources au Canada[11]. En outre, les échanges interprovinciaux de biens sont beaucoup plus importants au Canada qu'au sein de la zone de l'Association européenne de libre-échange (4 %).

La structure des échanges commerciaux dans l'ensemble du Canada masque les écarts sensibles entre les provinces, comme en témoigne également le graphique 3-1. Le ratio des échanges internationaux à la production brute a augmenté considérablement dans le cas de l'Ontario, du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard de 1974 à 1984, mais la hausse a été beaucoup plus modeste pour le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Colombie-Britannique; le ratio n'a pas varié pour la Nouvelle-Écosse et l'Alberta et a diminué dans le cas de Terre-Neuve et de la Saskatchewan. L'Ontario et le Québec ont vu fléchir leur part de la production destinée aux marchés du reste du Canada, mais celle de toutes les autres provinces s'est accrue, souvent d'une façon marquée.

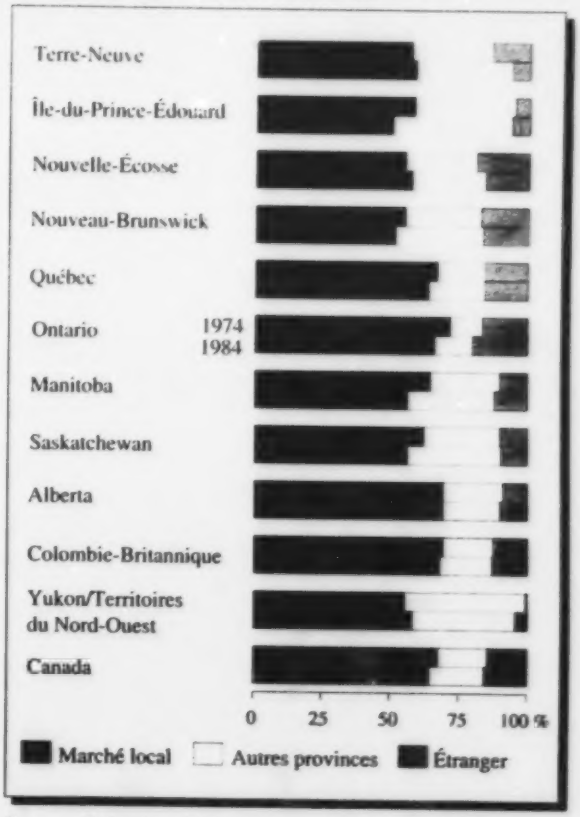
Nous avons aussi examiné le degré d'interdépendance entre les provinces du point de vue des sources d'approvisionnement en biens et services consommés dans chaque province (graphique 3-2). La répartition des sources d'approvisionnement ressemblait à celle des exportations. Toutes les provinces, sauf l'Ontario, importaient davantage des autres provinces que de l'étranger. L'Ontario compte plus sur les importations de l'étranger à cause de l'importance de ses échanges intra-industriels avec les États-Unis, surtout dans le secteur de l'automobile[12]. En moyenne, l'importance du marché local comme source d'approvisionnement a diminué entre 1974 et 1984 alors que celle des importations de l'étranger et, en particulier, d'autres provinces augmentait. Les liens entre les provinces et leurs fournisseurs du reste du Canada se sont donc resserrés au cours de cette période.

Le tableau 3-1 décrit en détail la structure des échanges entre les provinces. Les liens semblent fortement marqués par la géographie et par les vestiges de l'ancienne Politique nationale du XIX[e] siècle, qui s'inspirait du principe de la spécialisation des régions.

L'Ontario et le Québec ont d'importants liens entre eux. Ces deux provinces font plus d'échanges entre elles qu'avec toute autre région du Canada. En 1984, le Québec a exporté des produits d'une valeur de 18 milliards de dollars

Graphique 3-2

Sources d'approvisionnement en biens et services, Canada, par province, 1974 et 1984



SOURCE Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

vers l'Ontario (11,7 % de sa production provinciale brute), alors que l'Ontario a exporté vers le Québec pour 21 milliards (7,5 % de sa production). Ainsi, leurs échanges bilatéraux ont atteint près de 40 milliards de dollars. Cette interdépendance a diminué depuis 1974, mais le Québec continue à tirer plus de recettes de ses ventes en Ontario que sur tout autre marché, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Après l'Ontario, les marchés les plus importants du Québec au Canada sont l'Alberta et la Colombie-Britannique, où il écoule respectivement 1,9 % et 1,5 % de sa production brute.

Toutes les provinces et tous les territoires ont d'importants liens commerciaux avec l'Ontario et le Québec, mais les liens commerciaux au sein de ces régions et entre elles sont plutôt ténus, surtout dans le cas des provinces de l'Atlantique. Bien que les relations commerciales entre les

Tableau 3-1
Répartition de la production provinciale brute, selon la destination, Canada, 1984[1]

En pourcentage

	Origine de la production											
	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Yukon et Territoires du Nord-Ouest	Canada[2]
Destination de la production :												
Marchés étrangers[3]	17,9	10,9	10,2	18,5	14,6	20,2	11,1	24,8	14,7	18,1	10,9	17,5
États-Unis seulement[4]	11,0	6,9	7,0	12,0	10,9	17,7	6,7	10,2	10,7	8,0	0,8	13,1
Toutes les autres provinces[5]	12,2	30,1	20,7	24,8	20,2	17,4	29,5	22,2	25,4	12,4	12,0	19,3
Terre-Neuve	**60,9**	1,7	2,7	1,6	--	--	--	--	--	--	--	...
Île-du-Prince-Édouard	--	**59,0**	1,1	1,4	--	--	--	--	--	--	--	...
Nouvelle-Écosse	1,9	4,4	**69,1**	4,9	1,1	--	--	--	--	--	--	...
Nouveau-Brunswick	--	2,9	3,7	**56,8**	1,2	--	--	--	--	--	--	...
Québec	4,1	9,4	5,9	9,8	**65,2**	7,5	3,8	5,4	4,5	1,5	1,0	...
Ontario	5,2	11,1	5,7	5,9	11,7	**62,4**	13,7	6,9	10,4	3,5	1,2	...
Manitoba	--	--	--	--	--	1,3	**59,5**	4,0	1,5	--	--	...
Saskatchewan	--	--	--	--	--	1,1	4,1	**53,0**	3,1	--	--	...
Alberta	--	--	--	--	1,9	3,1	4,6	4,4	**60,0**	5,1	1,8	...
Colombie-Britannique	--	--	--	--	1,5	2,1	2,1	1,1	4,9	**69,5**	7,7	...
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	**77,0**	...
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	...

1 Les chiffres en caractères gras indiquent la proportion de la production vendue localement. La moyenne pour le Canada s'établit à 63,2 %.
2 Moyenne pondérée.
3 Comprend les États-Unis.
4 Estimations fondées sur la part des États-Unis dans les exportations totales de marchandises par province, d'après les données sur le commerce international. Il est supposé que la part des États-Unis dans les exportations provinciales (c'est-à-dire vers le reste du monde) est identique à leur part dans les exportations provinciales de marchandises vers le reste du monde.
5 Comprend les parts inférieures à 1 %, qui ne figurent pas dans le tableau.
Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

provinces de l'Ouest soient plus solides que celles qui unissent les provinces de l'Atlantique, elles demeurent quand même beaucoup plus faibles que les liens entre l'Ontario et le Québec.

Il convient en outre de noter que les relations commerciales entre les provinces de l'Atlantique et celles de l'Ouest sont négligeables. La région de l'Atlantique exporte une très petite partie de sa production à l'ouest de l'Ontario; par contre, l'Ouest dépend très peu des marchés situés à l'est du Québec. La faiblesse de ces relations s'explique par la distance ainsi que par la composition semblable des exportations de ces provinces.

Ces tendances ont-elles varié beaucoup depuis 1984 ? On ne dispose pas de données systématiques comme celles utilisées dans le tableau 3-1, mais le Québec, l'Ontario et les provinces de l'Ouest tiennent leurs propres statistiques sur le commerce. D'après ces données, dans toutes ces provinces, à l'exception de la Saskatchewan, l'importance des marchés étrangers pour leurs exportations s'est accrue. Fait intéressant aussi, le Québec semble avoir enregistré une hausse importante de ses exportations de produits manufacturés vers le reste du Canada, et principalement vers l'Ontario.

Les aspects internationaux

La structure des échanges commerciaux entre les provinces et leurs marchés étrangers est tributaire de la géographie. Toutes les provinces expédient une plus grande partie de leurs exportations aux États-Unis que dans tout autre pays, les pourcentages variant d'un maximum de 88 % dans le cas de l'Ontario à un minimum de 41 % dans celui de la Saskatchewan (pourcentages calculés d'après le tableau 3-1). En général, les provinces de l'Ouest ont tendance à exporter relativement plus vers l'Asie et l'Océanie que vers l'Europe. En revanche, les marchés d'Europe sont relativement plus importants que ceux d'Asie pour les provinces de l'Atlantique. L'importance de l'avantage comparatif dans l'orientation de la structure des échanges est également évidente. Par exemple, la Colombie-Britannique exporte beaucoup de produits forestiers vers l'Europe, et Terre-Neuve exporte des produits de la pêche vers l'Asie.

La géographie semble aussi jouer un rôle déterminant dans la structure des échanges entre les provinces et leurs marchés des États-Unis. Les exportations des provinces de l'Atlantique vers ce pays sont surtout destinées aux régions du littoral Atlantique (figure 3-1)[13]. Le Centre Nord-Est absorbe la majeure partie des exportations de l'Ontario, et le Nord-Est, celles du Québec. Comme l'industrie automobile des États-Unis est concentrée au Michigan, il n'est guère étonnant que le Centre Nord-Est des États-Unis absorbe plus de la moitié des exportations de marchandises de l'Ontario et le quart de celles du Québec vers les États-Unis. Pour la Colombie-Britannique, l'Ouest américain est le marché de prédilection, tandis que l'influence du facteur géographique est moins marquée dans le cas des exportations des provinces des Prairies. Les mêmes tendances générales valent en ce qui concerne les sources des importations en provenance des États-Unis (non indiquées dans la figure).

La composition

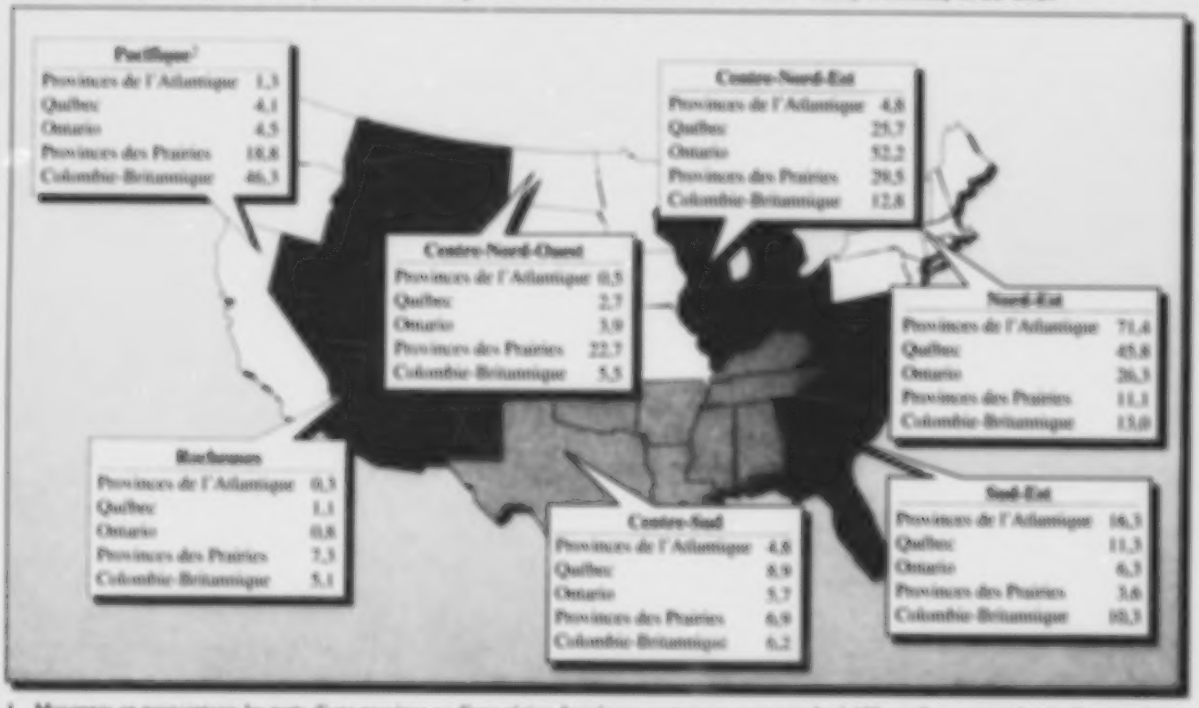
En 1984, les exportations de services équivalaient à 43 % des échanges interprovinciaux alors qu'elles ne représentaient que 13 % des ventes du Canada à l'étranger. Dans la plupart des provinces, les services constituent au moins quatre des neuf principales catégories d'exportations vers les autres provinces (voir tableau 3-2). En général, les services de transport et d'entreposage occupent la première place dans les exportations interprovinciales, et ils représentent dans certains cas plus du quart du total[14]. Les services financiers se classent aussi en tête de liste.

La forte proportion de biens qui ont toujours bénéficié d'une protection douanière constitue une autre caractéristique frappante des échanges interprovinciaux. Un grand nombre de ces droits de douane émanent de la Politique nationale (adoptée en 1879), qui prévoyait une union économique où les provinces riches en ressources naturelles se spécialiseraient dans ces produits tandis que les provinces centrales formeraient, grâce à leur base industrielle naissante, le cœur industriel du pays. On a imposé des droits de douane sur un large éventail de marchandises afin de mettre les fabricants canadiens de produits manufacturés du centre du Canada à l'abri de la concurrence de plus en plus vive des États-Unis.

Dans un contexte de libre-échange, si une province jouit d'un avantage comparatif à l'égard de la production et de l'exportation d'un groupe donné de marchandises, la composition par marchandises des exportations à destination du reste du monde et du reste du Canada devrait refléter aussi cet avantage. La composition par marchandises des exportations de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard et des provinces des Prairies traduit leur avantage comparatif, mais cela est beaucoup moins évident en ce qui concerne les exportations des autres provinces. Dans le cas de l'Ontario et du Québec, les exportations inter-industrielles (automobiles et pièces d'automobile principalement) vers les États-Unis constituent une grande partie de leurs exportations internationales. Alors que ces deux provinces ont créé des industries de haute technologie dans des domaines comme le

Figure 3-1

Répartition par région des exportations des provinces à destination des États-Unis, Canada, 1988-1989[1]



1 *Moyennes en pourcentage; les parts d'une province ou d'une région donnée peuvent ne pas correspondre à 100, car il y a une catégorie d'exportations comprenant des biens dont la région de destination n'a pu être déterminée.*

2 Comprend l'Alaska et Hawaï.

Sources Estimations du Conseil économique, *d'après des données de Statistique Canada.*

matériel d'électricité et de communication, les machines et le matériel de transport, elles exportent d'importantes quantités de produits minéraux, de produits forestiers et de produits de métal de première fusion. Par ailleurs, une grande partie des exportations du Québec et de l'Ontario est constituée de biens à fort coefficient de main-d'œuvre comme le caoutchouc et les produits du cuir, la bonneterie, le vêtement et le textile. Ces produits représentaient toujours plus de 21 % des échanges interprovinciaux de marchandises du Québec en 1984, mais environ 3 % de ses exportations de biens vers les marchés étrangers.

La même tendance se vérifie pour le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, où les exportations vers l'étranger comportent une forte proportion de produits primaires et semi-ouvrés, alors que les exportations à destination du reste du Canada comportent un pourcentage plus élevé de produits manufacturés.

En résumé, notre analyse des échanges commerciaux révèle que bon nombre de provinces se sont nettement tournées vers les marchés étrangers pour leurs exportations. Mais, cette tendance ne s'est pas soldée jusqu'à maintenant par une baisse des échanges entre les provinces.

Deux grandes constatations ressortent de notre analyse : 1) l'importance des services dans les échanges interprovinciaux et 2) la faiblesse des liens commerciaux entre les provinces dans les régions de l'Atlantique et de l'Ouest. En fait, chacune des provinces de l'Atlantique entretient des relations plus étroites avec le centre du Canada qu'avec les autres provinces de sa région. En outre, les relations commerciales entre les provinces de l'Atlantique et celles de l'Ouest sont peu développées, probablement en raison de leur éloignement les unes des autres et de la similarité de la composition de leur production.

La principale conclusion à tirer est néanmoins la suivante : les marchés du reste du Canada sont très importants pour toutes les provinces et le demeureront probablement pendant quelque temps encore, même si les échanges internationaux continuent de croître.

Tableau 3-2

Exportations interprovinciales : parts par grande catégorie de produits ou de services, Canada, par province, 1984[1]

En pourcentage

Terre-Neuve

Transport et entreposage	39,8
Minerais métalliques et concentrés	13,4
Autres services publics	10,3
Autres services fin., ass. et aff. immob.	8,6
Produits alimentaires	4,0
Papier et produits en papier	4,1
Commerce de gros	3,7
Services de communications	3,2
Services personnels et autres	3,0

Île-du-Prince-Édouard

Transport et entreposage	43,0
Produits alimentaires	15,3
Autres produits agricoles	13,1
Autres services fin., ass. et aff. immob.	7,3
Commerce de gros	5,6
Services personnels et autres	3,1
Services aux entreprises	**2,8**
Produits chimiques	2,8
Céréales	1,3

Nouvelle-Écosse

Transport et entreposage	**24,9**
Produits du pétrole et du charbon	19,2
Autres services fin., ass. et aff. immob.	**7,9**
Produits alimentaires	7,7
Commerce de gros	**6,1**
Produits en caoutchouc et en cuir	5,3
Autos, camions et autre matériel de transport	4,1
Services aux entreprises	**2,8**
Papier et produits en papier	2,8

Nouveau-Brunswick

Transport et entreposage	**28,2**
Produits alimentaires	12,2
Produits du pétrole et du charbon	10,0
Autos, camions et autre matériel de transport	9,3
Autres services fin., ass. et aff. immob.	**6,8**
Commerce de gros	**6,0**
Papier et produits en papier	4,6
Minerais métalliques et concentrés	2,7
Services personnels et autres	2,6

Québec

Autres services fin., ass. et aff. immob.	13,3
Transport et entreposage	12,4
Commerce de gros	7,4
Produits alimentaires	7,3
Articles de tricot et habillement	6,7
Produits chimiques	5,9
Papier et produits en papier	4,5
Produits métalliques primaires	4,1
Services personnels et autres	3,9

Ontario

Transport et entreposage	13,3
Commerce de gros	10,7
Autres services fin., ass. et aff. immob.	**8,4**
Produits alimentaires	7,8
Produits chimiques	6,7
Services aux entreprises	**5,5**
Services personnels et autres	**5,0**
Produits électriques et électroniques	5,0
Produits métalliques primaires	4,0

Manitoba

Transport et entreposage	**22,5**
Commerce de gros	**10,9**
Autres services fin., ass. et aff. immob.	**10,1**
Produits alimentaires	8,8
Céréales	5,3
Autres produits agricoles	4,2
Services aux entreprises	**3,7**
Articles de tricot et habillement	3,5
Services personnels et autres	**3,2**

Saskatchewan

Transport et entreposage	**23,0**
Combustibles minéraux	14,9
Autres services fin., ass. et aff. immob.	10,6
Autres produits agricoles	8,6
Produits alimentaires	7,1
Commerce de gros	4,7
Céréales	4,3
Services aux entreprises	3,4
Services soldeurs	3,0

Alberta

Combustibles minéraux	45,6
Transport et entreposage	**13,3**
Produits du pétrole et du charbon	7,9
Produits alimentaires	6,0
Autres services fin., ass. et aff. immob.	**4,9**
Services aux entreprises	4,7
Produits chimiques	3,3
Commerce de gros	3,3
Services soldeurs	1,8

Colombie-Britannique

Transport et entreposage	**31,2**
Autres services fin., ass. et aff. immob.	**15,5**
Sciage, produits de scierie et divers	7,1
Commerce de gros	**6,7**
Services aux entreprises	**6,1**
Produits alimentaires	4,4
Services personnels et autres	**4,2**
Papier et produits en papier	3,3
Autres produits agricoles	2,6

Yukon/Territoires du Nord-Ouest

Transport et entreposage	**57,4**
Minerais métalliques et concentrés	25,5
Combustibles minéraux	3,7
Services aux entreprises	**3,8**
Autres services fin., ass. et aff. immob.	**2,6**
Voyages, publicité et promotion	**2,4**
Commerce de détail	**1,9**
Services de communications	**1,9**
Produits métalliques primaires	0,7

1 Les services figurent en caractères gras. La valeur des dépenses de demande finale au titre des biens et services est déterminée par les prix des producteurs. Les marges de détail et de gros ont été soustraites aux exportations de services des secteurs du commerce de détail et de gros. Les marges de transport ont été incorporées dans la catégorie du transport et de l'entreposage.

Source D'après des données de Statistique Canada.

Les liens entre sociétés

Les activités des succursales des sociétés et les relations entre sociétés mères et filiales constituent un autre aspect important des liens interprovinciaux. Ces activités peuvent remplacer ou compléter les échanges interprovinciaux. Dans certains cas, des succursales ou des filiales peuvent être établies dans d'autres provinces pour desservir le marché local. Ces liens entre sociétés remplacent les échanges commerciaux. Dans d'autres cas, des succursales ou des filiales peuvent être établies dans d'autres provinces pour faciliter les ventes et complètent ainsi les échanges interprovinciaux.

Lorsqu'une société détient un bloc de contrôle dans une autre, elle peut prendre des décisions stratégiques au nom de cette dernière. Il en découle des aspects positifs et négatifs. Du côté positif, les liens entre sociétés peuvent donner accès à des technologies et à de meilleures méthodes de gestion qui mènent à une plus grande efficience économique, et par conséquent à un accroissement des revenus. Du côté négatif, les décisions économiques prises hors de la province peuvent avoir des répercussions néfastes sur l'économie locale dans la mesure où les investissements au titre de la recherche-développement et l'accession aux postes de commande ont tendance à favoriser la province où la société qui détient le contrôle a son siège social.

Nos estimations sur les liens interprovinciaux et le lieu de contrôle des sociétés sont fondées sur l'analyse des recettes réalisées dans chaque province par les 646 000 sociétés qui ont produit des déclarations de revenus en 1987. Le fichier de Statistique Canada sur les liens de parenté entre sociétés a servi à identifier la société, la fiducie ou le particulier qui contrôlait chaque société faisant partie d'une entreprise cette année-là. On a supposé que les décisions stratégiques se prenaient au siège social. Il s'agit de la première fois que de tels renseignements sont rassemblés pour le Canada (voir l'appendice C pour les détails techniques).

Le tableau 3-3 montre le nombre et la proportion de sociétés contrôlées dans chaque province et à l'étranger, ainsi que des chiffres sur leur actif et leurs recettes[13]. Comme on

Tableau 3-3
Contrôle des sociétés au Canada selon le lieu, 1987

	Nombre de sociétés		Actif		Recettes	
	En milliers	En pourcentage	En milliards de dollars	En pourcentage	En milliards de dollars	En pourcentage
Lieu où s'exerce le contrôle :						
Pays étrangers[1]	8,0	1,2	390,9	18,2	287,8	25,7
États-Unis seulement	4,3	0,7	216,6	10,1	196,3	17,5
Canada	638,2	98,8	1 754,1	81,8	833,8	74,3
Terre-Neuve	7,1	1,1	7,4	0,3	6,6	0,6
Île-du-Prince-Édouard	2,5	0,4	2,5	0,1	2,3	0,2
Nouvelle-Écosse	14,1	2,2	29,2	1,4	15,8	1,4
Nouveau-Brunswick	12,2	1,9	15,2	0,7	13,6	1,2
Québec	154,8	24,0	460,1	21,5	226,3	20,2
Ontario	219,9	34,0	864,8	40,3	353,3	31,5
Manitoba	22,1	3,4	31,7	1,5	23,6	2,1
Saskatchewan	22,8	3,5	28,9	1,3	20,9	1,9
Alberta	86,0	13,3	140,6	6,6	70,4	6,3
Colombie-Britannique	94,8	14,7	109,9	5,1	76,8	6,8
Autres[2]	1,8	0,3	2,2	0,1	2,1	0,2
Sociétés fédérales[3]	0,1	--	61,7	2,9	22,1	2,0
Total	646,2	100,0	2 144,9	100,0	1 121,6	100,0

1 Comprend les données pour les États-Unis.
2 Comprend les sociétés contrôlées au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest et les sociétés pour lesquelles il a été impossible de déterminer la province où s'exerçait le contrôle.
3 Sociétés d'État fédérales et leurs filiales.
Source Totalisations spéciales établies par Statistique Canada pour le Conseil économique.

pouvait s'y attendre, l'Ontario domine en ce qui concerne les trois indicateurs, et le Québec arrive au deuxième rang. La part relativement grande de l'actif des sociétés de l'Ontario s'explique par la concentration des institutions financières dans cette province. Les sociétés sous contrôle étranger ne représentaient que 1 % de toutes les sociétés canadiennes, mais elles détenaient 18 % de l'actif et touchaient 26 % des recettes des sociétés[16].

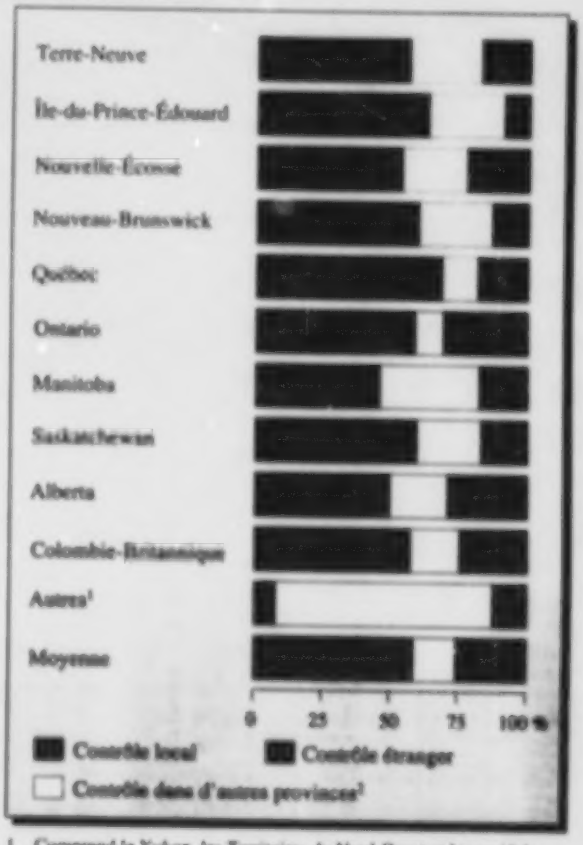
Le graphique 3-3 montre que la proportion des recettes réalisées par les sociétés sous contrôle local (à l'exclusion de celles de la catégorie « autres ») ont varié de moins de 50 % en Alberta et au Manitoba à un maximum de 69 % au Québec. Ainsi, même si c'est au Québec que le contrôle local de l'activité des sociétés, mesurée en fonction des recettes, était le plus grand, environ 30 % de l'activité des sociétés étaient imputables à des sociétés contrôlées hors de la province.

La part des recettes des sociétés contrôlées dans d'autres provinces (à l'exclusion de celles de la catégorie « autres ») oscillait entre 10 % en Ontario et 29 % au Manitoba. Ces pourcentages révèlent les liens interprovinciaux qui existent grâce aux liens de parenté entre sociétés et aux activités des succursales. En moyenne, 14 % des recettes ont été réalisées par des sociétés contrôlées dans d'autres provinces, ce qui représente environ la moitié de la proportion des recettes réalisées par des sociétés sous contrôle étranger (26 %). Les sociétés sous contrôle canadien hors province ont touché en général des recettes plus élevées que les sociétés sous contrôle étranger dans les petites provinces alors que c'était l'inverse dans les grandes provinces. La part des recettes des sociétés sous contrôle étranger a oscillé entre un minimum de 10 % à l'Île-du-Prince-Édouard et un maximum de 31 % en Ontario.

Le tableau 3-4 contient plus de détails sur les liens entre chaque province. Les sociétés contrôlées en Ontario ont touché la plus grande partie des recettes réalisées dans chaque province : le pourcentage variait de 8 % au Québec à 16 % au Nouveau-Brunswick. Les sociétés contrôlées au Québec ont aussi obtenu une part importante des recettes réalisées dans d'autres provinces – environ 4 % en Alberta et en Colombie-Britannique, et près de 7 % en Saskatchewan. Les sociétés contrôlées dans des provinces autres que le Québec et l'Ontario ne contribuent en général pas beaucoup à l'activité économique des sociétés dans les autres provinces[17]. Des sociétés de Nouvelle-Écosse ont des liens commerciaux dans les provinces de l'Atlantique, et des sociétés de l'Alberta entretiennent des relations commerciales en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, mais les liens est-ouest sont négligeables[18].

Graphique 3-3

Recettes des sociétés réalisées par les sociétés sous contrôle local et non local, Canada, par province, 1987



1 Comprend le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et les sociétés pour lesquelles il n'a pas été possible de déterminer la province où s'exerçait le contrôle.

2 Comprend les recettes réalisées par les sociétés d'État fédérales, qui se chiffraient à moins de 2 points de pourcentage dans toutes les provinces, sauf le Québec (3,5 points) et le Manitoba (9,8 points).

Source : Estimations du Conseil économique, d'après des totalisations spéciales de Statistique Canada.

En résumé, la distance est encore une fois un facteur déterminant de la nature des liens interprovinciaux; cela est d'autant plus étonnant que nous ne nous attendions pas qu'elle ait autant d'effet sur les investissements. Les liens intersociétés entre les provinces de l'Atlantique et celles de l'Ouest sont généralement très faibles. Les liens les plus importants ne sont pas ceux qui existent entre les provinces d'une même région, mais ceux qu'on observe entre l'Ontario et, dans une moindre mesure, le Québec, d'une part, et chacune des autres provinces, d'autre part.

Tableau 3-4
Répartition par province des recettes des sociétés selon le lieu où s'exerce le contrôle, Canada, 1987[1]

En pourcentage

	Répartition des recettes par province										
	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Autres[2]
Lieu où s'exerce le contrôle :											
États-Unis	12,6	4,8	15,9	9,4	10,6	22,4	12,9	12,5	22,3	13,8	7,8
Autres pays étrangers	5,2	4,6	6,9	4,0	7,9	8,8	5,1	4,6	7,0	10,9	4,8
Terre-Neuve	**56,1**	--	--	--	--	--	--	--	--	--	x
Île-du-Prince-Édouard	--	**62,9**	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Nouvelle-Écosse	4,3	7,6	**53,5**	3,0	--	--	--	--	--	--	--
Nouveau-Brunswick	--	4,4	2,4	**59,9**	--	--	--	--	--	--	--
Québec	6,2	--	4,7	5,3	**68,6**	6,3	6,2	6,6	4,3	3,5	23,6
Ontario	12,6	12,9	13,0	16,0	8,0	**58,8**	14,7	9,5	11,2	10,3	45,7
Manitoba	--	--	--	--	--	--	**45,9**	2,3	--	--	--
Saskatchewan	--	--	--	--	--	--	--	**59,3**	--	--	--
Alberta	--	--	--	--	--	--	--	2,9	**49,5**	2,0	6,1
Colombie-Britannique	--	--	--	--	--	--	--	--	2,2	**57,3**	--
Autres[3]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	8,1
Sociétés fédérales[3]	--	--	--	--	3,5	--	9,8	--	--	--	x
Total[4]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Les chiffres en caractères gras indiquent la proportion des recettes des sociétés réalisées par des sociétés sous contrôle local.
2 Comprend les sociétés constituées dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest et les sociétés pour lesquelles il a été impossible de déterminer la province où s'exerçait le contrôle.
3 Sociétés d'État fédérales et leurs filiales.
4 Les chiffres peuvent ne pas correspondre à 100,0 parce que les pourcentages inférieurs à 2 % ont été omis.

Source : Totalisations spéciales établies par Statistique Canada pour le Conseil économique.

Le Québec exerce le plus grand contrôle intérieur sur les activités des sociétés, les sociétés sous contrôle local réalisant plus des deux tiers des recettes des sociétés. Dans la plupart des autres provinces, cette proportion est plus proche de 60 %. Par conséquent, les sociétés sous contrôle canadien hors province réalisent 40 % des recettes des sociétés. Les quatre principales provinces et la Nouvelle-Écosse sont plus assujetties aux décisions prises à l'étranger qu'à celles prises dans d'autres provinces. En fait, la proportion des recettes provinciales totales des sociétés réalisées par des sociétés sous contrôle canadien hors province est plus faible en moyenne que celle réalisée par des sociétés sous contrôle étranger.

La mobilité de la main-d'œuvre

Le droit des Canadiens de circuler librement dans leur pays et de travailler dans la province de leur choix constitue l'un des traits les plus prisés de l'union économique canadienne. Lorsque les travailleurs se déplacent vers des emplois où ils deviennent plus productifs, leur revenu et le revenu national s'en trouvent accrus. La mobilité de la main-d'œuvre peut aussi accélérer l'adaptation aux chocs économiques qui touchent une région plus qu'une autre[19].

Les mouvements migratoires

Par rapport à la population d'autres pays, les Canadiens sont très mobiles. Dans les années 80, 320 000 personnes en moyenne par année sont passées d'une province à l'autre. En fait, la mobilité des Canadiens se compare à celle de la population des États-Unis[20], qui est considérée comme l'une des plus mobiles parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); la mobilité dans les deux pays est beaucoup plus forte que dans la Communauté européenne.

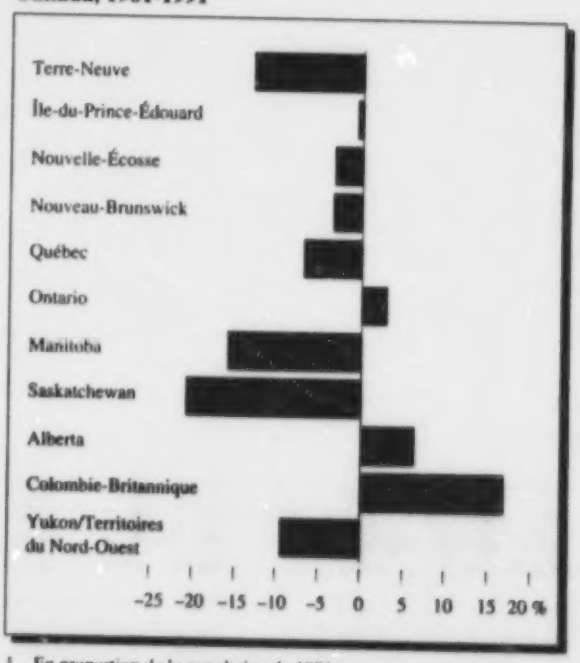
Ces mouvements sont assez importants pour répondre dans une large mesure aux besoins du Canada en matière d'adaptation au marché du travail. Le nombre de membres de la population active qui ont changé de province en 1986 équivalait à environ 8 % du nombre total de changements d'emplois[21]. Comme l'indique le graphique 3-4, le redéploiement net de la population résultant de la migration interprovinciale a eu une incidence marquée sur la population des provinces. Ainsi, même si l'obstacle de la langue restreint la migration hors Québec (environ 60 % des Québécois sont francophones unilingues et les emplois « en français » sont très peu nombreux à l'extérieur de cette province), les mouvements migratoires se sont soldés depuis 30 ans par une sortie nette de près d'un demi-million de personnes du Québec – environ 7 % de la population actuelle de la province. Vingt pour cent ou moins des sorties nettes du Québec sont généralement attribuables aux francophones. Le solde migratoire du Québec est négatif tous les ans depuis 1962, mais les sorties ont été particulièrement importantes à l'époque de la crise du Front de libération du Québec en 1969-1970 et après l'élection du Parti québécois en 1976[22]. Depuis 1984, les sorties ont diminué, reflet de la reprise plus vigoureuse au Québec.

Le solde migratoire peut avoir un effet très important à court terme en période de forte activité économique. Pendant le boom économique de l'Alberta (1976-1981), par exemple, les entrées nettes dans la province se sont élevées à près de 200 000 personnes, chiffre équivalant à plus de 8 % de la population de l'Alberta en 1981. Mais avec l'effondrement pétrolier du début des années 80, il y a eu, entre 1982 et 1989, un exode massif qui a entraîné une sortie nette de plus de 120 000 personnes.

En Ontario, la balance migratoire a généralement été positive, sauf pendant les années 70, c'est-à-dire pendant la

Graphique 3-4

Migration interprovinciale nette[1], Canada, 1961-1991[2]



1 En proportion de la population de 1991.
2 La période visée s'étend du 1er juin 1961 au 31 mai 1991.
Source D'après des données de Statistique Canada.

vague de prospérité des provinces de l'Ouest. Lorsque l'Ontario a connu une forte croissance économique après 1982, sa balance migratoire s'est soldée par un excédent de 200 000 personnes.

Le solde migratoire du Manitoba et de la Saskatchewan a généralement été négatif. Ces deux provinces ont toutefois bénéficié d'entrées nettes après la récession de 1981-1982, de nombreux émigrants étant retourné dans leur province d'origine. La balance migratoire de la Saskatchewan était également positive au milieu des années 70, période de flambée des cours céréaliers et de croissance rapide.

La Colombie-Britannique a enregistré d'importantes entrées nettes de migrants pendant la plupart des années depuis 1961. Il se peut que des facteurs non économiques (comme le climat) aient contribué à cette immigration au fil des ans, mais des stimulants économiques ont aussi joué un rôle important. Au début des années 80, par exemple, lorsque l'économie de cette province était aux prises avec la faiblesse du prix des ressources, le solde migratoire était très mince ou négatif.

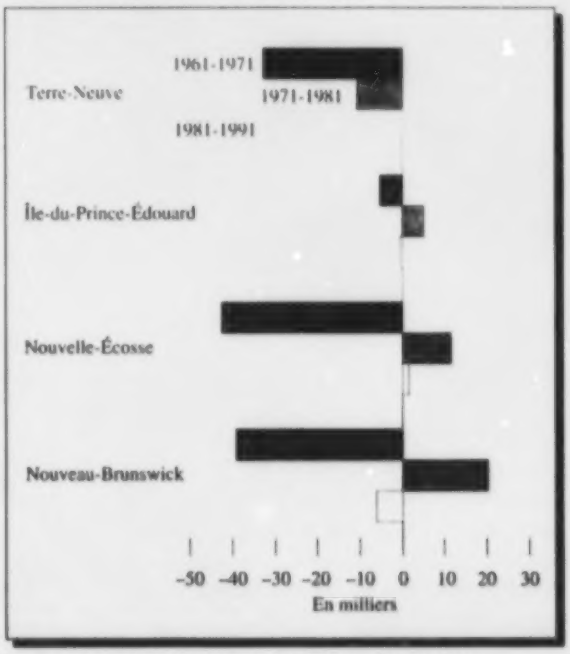
Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont généralement affiché une balance migratoire négative, sauf à la fin des années 60 et au début des années 70, période où les activités d'exploration et de forage, l'exploitation minière et la construction de routes ont attiré une foule de gens.

Les provinces de l'Atlantique ont généralement accusé un solde migratoire négatif, mais le mouvement s'est inversé dans trois des quatre provinces au cours des années 70 (graphique 3-5), après la réforme du régime d'assurance-chômage en 1971[33]. Ces modifications ont accru les prestations d'assurance-chômage dans toutes les régions du Canada, mais plus encore dans les régions où un chômage élevé sévissait. La générosité du régime d'assurance-chômage s'est amoindrie quelque peu en 1979, mais les montants des prestations et les critères d'admissibilité sont restés plus libéraux qu'avant les modifications de 1971. Les soldes migratoires semblent avoir réagi à la réforme, mais sans regagner leur niveau d'avant 1971.

Dans l'ensemble, le profil des mouvements provinciaux révèle que la migration donne lieu à un important redéploiement net de la main-d'œuvre, les travailleurs se déplaçant vers les régions où l'emploi et les salaires sont en progression. On peut en conclure que la mobilité de la main-d'œuvre au Canada apporte probablement une contribution positive à l'efficience de l'économie et qu'elle offre aux travailleurs des débouchés auxquels ils n'auraient probablement pas accès dans leur province d'origine. Il faudrait toutefois poursuivre les recherches pour déterminer si

Graphique 3-5

Migration interprovinciale nette, provinces de l'Atlantique, 1961-1991[1]



1 La période visée s'étend du 1er juin 1961 au 31 mai 1991.
Source D'après des données de Statistique Canada.

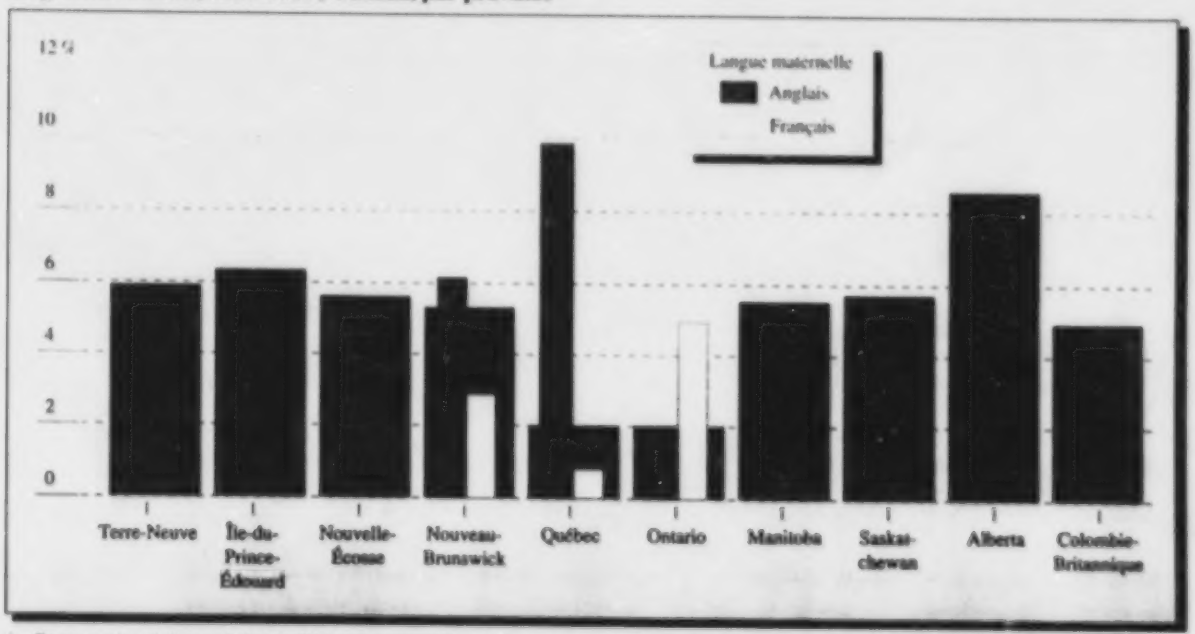
les nouveaux emplois sont mieux rémunérés que ceux que les intéressés quittent[34].

L'intégration des marchés du travail provinciaux

Les taux de migration externe sont beaucoup plus bas en Ontario et au Québec que dans les autres provinces (graphique 3-6). Le faible taux de l'Ontario peut s'expliquer par la diversité, la force et la taille de son économie. Au Québec, les mêmes facteurs peuvent aussi jouer un certain rôle, mais la langue est la principale cause du faible taux de mobilité. Le taux quinquennal de migration externe pour l'ensemble de la province en 1986 (c'est-à-dire le nombre de personnes qui demeuraient au Québec en 1981, mais qui avaient quitté la province en 1986 exprimé en proportion de la population du Québec de 1986) s'établissait à 2,0 %; il n'était que de 0,8 % dans le cas des Québécois qui ont déclaré le français comme langue maternelle; mais pour ceux qui ont déclaré l'anglais comme langue maternelle, le taux s'établissait à près de 10 %.

Graphique 3-6

Migration externe, 1981-1986[1], Canada, par province



1 En proportion de la population de 1986; ne comprend pas les mouvements multiples. La période visée s'étend du 1er juin 1981 au 31 mai 1986.
Source D'après des données du recensement de 1986.

Le profil des mouvements migratoires interprovinciaux montre que la distance explique encore dans une large mesure les liens entre les provinces[25]. L'Ontario est le carrefour du marché du travail national (graphique 3-7). Toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception de la Saskatchewan et des Territoires du Nord-Ouest, entretiennent des liens solides avec cette province. Dans l'Ouest du Canada, les marchés du travail provinciaux sont fortement intégrés les uns aux autres. Cela est particulièrement évident en Saskatchewan, car environ 80 % de ses émigrants vont dans les autres provinces de l'Ouest. Le chiffre correspondant pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest est de 70 %.

Les provinces de l'Atlantique ont des liens relativement faibles les unes avec les autres, bien que les habitants de l'Île-du-Prince-Édouard migrent volontiers dans la région. Les autres provinces de l'Atlantique ont des liens plus étroits avec l'Ontario qu'avec les autres provinces de la région.

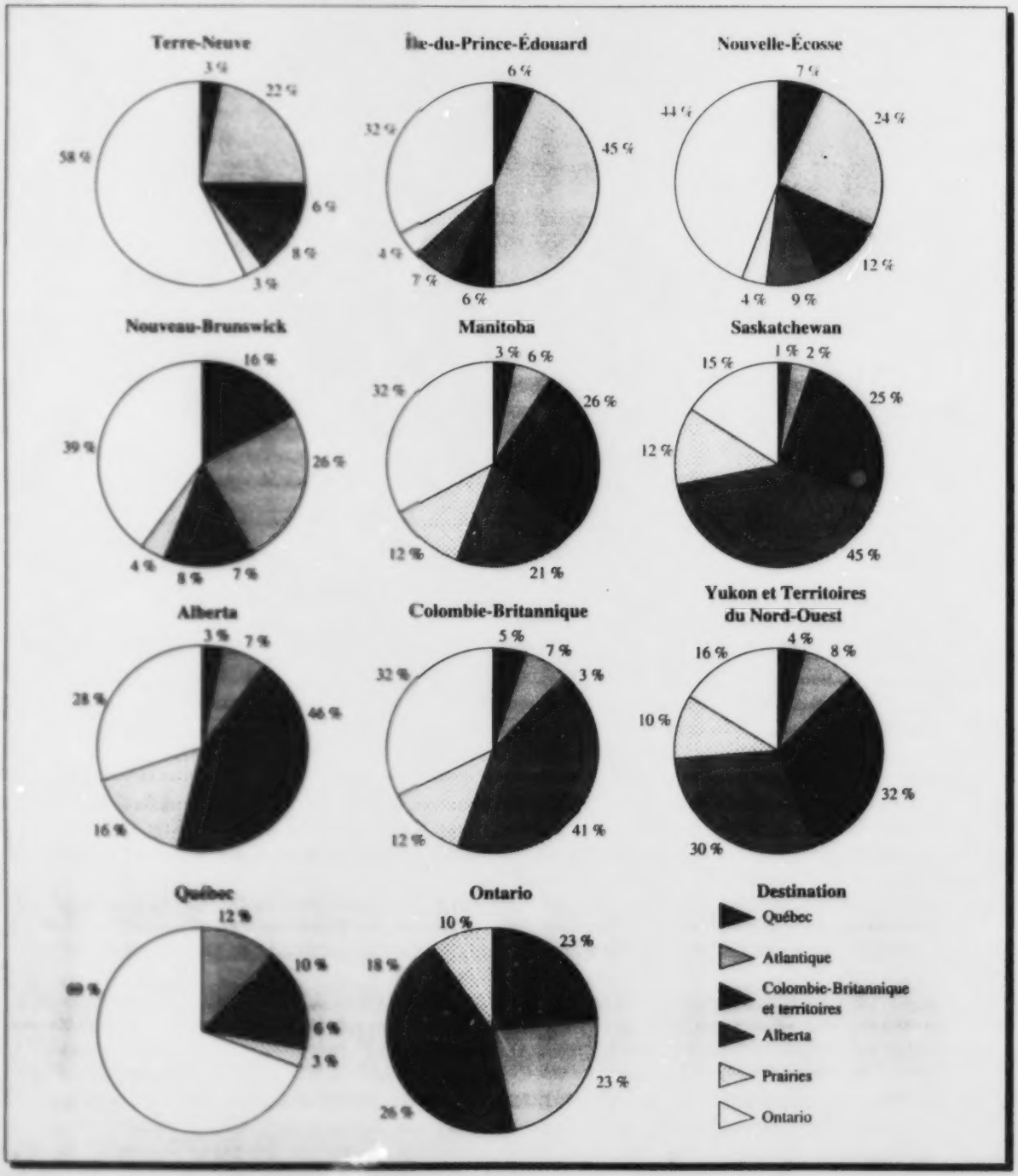
Le Québec a des liens ténus avec toutes les provinces à l'exception de l'Ontario et, dans une mesure beaucoup moindre, du Nouveau-Brunswick. Le degré élevé d'intégration des marchés du travail du Nouveau-Brunswick et du Québec tient à la proportion relativement forte de la population qui parle français au Nouveau-Brunswick[26].

En résumé, le Canada se caractérise par un taux élevé de migration interne, et ce mouvement se traduit par un important redéploiement de la main-d'œuvre. La migration est suffisamment importante pour contribuer aux besoins en matière d'adaptation au marché du travail; tout semble indiquer en outre que les mouvements migratoires réagissent à la conjoncture économique et entraînent probablement, par conséquent, une répartition plus efficiente de la main-d'œuvre.

Toutefois, d'après le profil de migration externe observé, la distance et la langue limitent toutes deux l'intégration géographique du marché du travail canadien. La distance semble être le facteur prépondérant, mais dans le cas du Québec, la langue revêt une importance primordiale. Les liens entre les provinces situées à l'est et à l'ouest de l'Ontario sont plutôt faibles, surtout d'ouest en est. L'Ontario a des liens assez étroits avec presque toutes les provinces.

Graphique 3-7

Destination des émigrants, Canada, par province, 1986-1991[1]



1 La période visée s'étend du 1er juin 1986 au 31 mai 1991.

Source : D'après des données de Statistique Canada.

L'état du marché commun

Les liens interprovinciaux au Canada sont importants aujourd'hui et devraient le demeurer pendant quelque temps encore en dépit des pressions exercées par l'interdépendance internationale croissante. Les liens commerciaux sont particulièrement solides, mais asymétriques. Les plus forts lient l'Ontario et le Québec, puis le reste du pays à ces deux provinces. Dans les provinces de l'Atlantique et, jusqu'à un certain point, dans les provinces de l'Ouest, les liens commerciaux se caractérisent par une faiblesse étonnante. Selon les échanges commerciaux actuels, il n'est donc pas logique de s'en inspirer pour étayer des plans de restructuration du Canada fondés sur des « blocs » régionaux.

Il subsiste des vestiges du modèle cœur-périphérie à la base de la Politique nationale adoptée il y a un siècle. Les provinces riches en ressources expédient des matières premières vers le centre du Canada et l'étranger, alors que l'Ontario et le Québec expédient vers les autres provinces des biens manufacturés, dont un grand nombre sont fabriqués par des secteurs d'activité protégés qui ne sont pas compétitifs à l'échelle internationale. Il importe toutefois de noter que d'autres provinces expédient des produits manufacturés sur le marché canadien, et que les services constituent un élément important du commerce interprovincial.

Les liens entre sociétés ne sont pas aussi solides que les liens commerciaux, peut-être parce que des sociétés étrangères sont actives dans les secteurs où les activités nationales et multinationales constituent un élément marquant. Il convient toutefois de souligner que les liens entre sociétés peuvent remplacer ou compléter les échanges commerciaux. Là encore, les liens vont de l'Ontario et du Québec vers les autres provinces, l'intégration étant limitée dans l'Est et dans l'Ouest, et les liens étant faibles entre eux.

Malgré les obstacles, dont il a été fait état plus haut, que constituent la distance et la langue, il est manifeste que le marché intérieur du Canada est important pour toutes les provinces, une grande partie de leurs revenus et emplois lui étant imputables. C'est pourquoi il faut évaluer avec soin toute modification de la structure politique pour éviter de perturber ces échanges et, par conséquent, le gagne-pain de nombreux Canadiens.

Profiter des avantages de l'union

Outre les obstacles naturels, d'ordre géographique et linguistique, à l'intégration du marché canadien, il en est d'autres de caractère plus artificiel. Ces entraves artificielles englobent un vaste éventail d'activités gouvernementales, dont l'effet sur les mouvements des échanges, des capitaux ou de la main-d'œuvre des politiques discriminatoires en matière de fiscalité, de dépenses et de réglementation. D'autres obstacles existent du fait que les gouvernements ne parviennent pas à coordonner leur action dans des domaines clés comme la structure fiscale ou la politique budgétaire. Nous examinerons ci-après, à titre d'illustration, trois cas particuliers où l'union économique a eu des ratés – les barrières commerciales intérieures, l'harmonisation de la fiscalité et la coordination des politiques budgétaires – qui, tous trois, revêtiront un intérêt capital pour la politique économique dans les années 90.

Les barrières commerciales intérieures

Le premier de ces exemples concerne la libre circulation des biens, des services, de la main-d'œuvre et des capitaux. Il est difficile de déterminer exactement quelles mesures constituent des barrières commerciales, car presque toutes les politiques gouvernementales influent sur l'affectation des ressources et risquent donc d'avoir des effets de distorsion sur le marché commun (voir l'encadré à la page suivante). Certaines de ces politiques constituent implicitement une discrimination en fonction du lieu d'origine, d'autres pas, quoiqu'elles causent néanmoins des distorsions. Par exemple, les normes provinciales régissant l'accréditation professionnelle visent à garantir la compétence des personnes accréditées, mais elles peuvent néanmoins nuire à la mobilité professionnelle dans la mesure où elles varient d'une province à l'autre.

Fait intéressant, ce sont habituellement les provinces qui sont le point de mire du débat portant sur les obstacles au commerce intérieur et à la mobilité des facteurs de production, mais certaines politiques du gouvernement fédéral entravent aussi le marché commun, comme les politiques de développement régional et industriel, la différenciation par région des prestations d'assurance-chômage et les subventions au transport.

On reconnaît généralement que les barrières commerciales intérieures nuisent à l'efficience de l'économie nationale. D'aucuns croient également que l'élargissement du marché intérieur permettrait à un plus grand nombre d'entreprises canadiennes d'acquérir la taille et l'avantage concurrentiel nécessaires pour réussir à réaliser une percée sur les marchés mondiaux.

Conscients du danger possible d'un morcellement du marché en raison des barrières commerciales, les ministres responsables du développement économique du gouvernement fédéral et des provinces ont chargé, en 1985, un groupe

Barrières commerciales intérieures

Obstacles à la libre circulation des biens et des services

Politiques en matière de marchés publics
Offices de commercialisation des produits agricoles et programmes de soutien de l'agriculture
Politiques provinciales concernant la bière et le vin
Normes techniques et normes concernant les produits
Réglementation et subventions des transports (p. ex., *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*)
Politiques concernant les ressources (p. ex., incitations à la transformation et à l'exploration)
Subventions gouvernementales (p. ex., subventions à l'exportation et allégements fiscaux)

Obstacles à la libre circulation de la main-d'œuvre

Autorisation d'exercer et reconnaissance professionnelle
Embauchage préférentiel
Non-transférabilité des régimes de pensions privés
Prestations d'assurance-chômage différenciées selon la région

Obstacles à la libre circulation des capitaux

Avantages fiscaux en cas d'investissement dans la province
Mesures de contrôle des achats de terrain
Restrictions imposées quant à la composition du portefeuille des fonds d'investissement et des institutions financières
Zones d'encouragement des entreprises
Encouragements et subventions à l'industrie

de travail d'étudier cette question. Cette initiative a amené les premiers ministres à convenir d'un moratoire sur l'établissement de nouveaux obstacles et à créer, vers la fin de 1987, le Comité des ministres sur le commerce intérieur, organe intergouvernemental chargé de prendre des mesures immédiates pour supprimer certaines entraves au commerce interprovincial, comme le processus d'adjudication des marchés publics, les pratiques de commercialisation des régies des alcools, la réglementation des transports, l'accréditation professionnelle, les normes régissant les produits et les normes du bâtiment.

Jusqu'à présent, les progrès ont été lents et incertains. Le moratoire sur l'instauration de nouvelles barrières, par exemple, semble avoir été inopérant, même si toutes les provinces ont officiellement déclaré qu'elles appuyaient tout effort concerté visant à diminuer ou supprimer les obstacles au commerce interprovincial. Diverses formes de protectionnisme au profit des industries et des emplois locaux se dissimulent souvent derrière l'objectif légitime du développement régional[27].

Néanmoins, une série d'ententes ont été conclues ou sont sur le point de l'être. Une description détaillée déborde le cadre du présent exposé, mais quatre exemples donneront une idée de l'évolution récente de la situation.

Les pratiques en matière de marchés publics

Les politiques provinciales régissant les marchés publics portent sur des aspects comme les exigences relatives à une présence locale, les pratiques d'appel d'offres, le contrôle de la sous-traitance et la fixation de prix par zone. Toutes ces politiques tendent à privilégier les sources locales d'approvisionnement en biens et services.

À l'exception du Québec et de la Nouvelle-Écosse, toutes les provinces ont signé une entente prévoyant des appels d'offres non restreints dans le cas des marchés de biens d'une valeur de 25 000 $ ou plus, ainsi que l'établissement d'un mécanisme officiel pour le règlement impartial et rapide des différends en matière d'adjudication des marchés publics de biens. Il est prévu d'engager de nouvelles négociations en vue d'étendre le principe des appels d'offres ouverts aux marchés de services.

Les politiques provinciales relatives aux alcools

Depuis longtemps, la discrimination à l'encontre des producteurs extraprovinciaux de bière et de vin est source de controverse et d'inefficacité. Plusieurs projets d'entente interprovinciale touchant la bière et le vin ont été élaborés, en partie à cause de pressions de l'étranger. Dans le cas du vin, un projet d'entente actuellement à l'étude prévoit que les produits canadiens du vin recevront un traitement au moins aussi favorable que les vins importés dans toutes les provinces. Les progrès ont été moins sensibles pour ce qui est d'une entente visant à supprimer certaines barrières interprovinciales, une profonde divergence subsistant entre les positions du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique.

Quant à la bière, une entente conclue par six provinces et les deux territoires prévoit la suppression de certaines pratiques discriminatoires ainsi que la fixation d'une date limite pour l'établissement du calendrier d'élimination des derniers obstacles.

Les offices de commercialisation

Les offices de commercialisation dotés de pouvoirs de gestion de l'offre exercent un contrôle réglementaire considérable sur le commerce interprovincial du lait, du poulet, des œufs et du dindon par le biais de la restriction des importations et du nombre de licences, du contingentement de la production et de diverses autres mesures réglementaires. Dans le cas du lait de consommation, visé par des programmes provinciaux distincts de gestion de l'offre, les échanges interprovinciaux se trouvent de fait interdits.

À leur réunion annuelle, tenue le 4 juillet 1991, les ministres de l'Agriculture ont convenu d'une série de mesures, dont l'élaboration de lignes directrices en vue de la mise sur pied de systèmes de gestion de l'offre de « deuxième génération », qui réagiraient davantage aux conditions du marché, et l'instauration d'un mécanisme de règlement des différends pour faciliter la suppression des obstacles techniques au commerce.

Les initiatives régionales

Par ailleurs, d'autres initiatives ont été prises dans l'Ouest, où des efforts considérables ont été déployés pendant les années 80 pour aplanir les barrières interprovinciales. Dans les provinces de l'Atlantique, les gouvernements du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard se sont engagés à supprimer les barrières interprovinciales et à promouvoir la coopération dans la prestation de certains services. Le gouvernement de Terre-Neuve a été invité à participer à cet effort.

Selon des études réalisées au cours des années 80, les entraves alors existantes étaient mineures à l'échelle nationale[28]. Depuis lors, certains progrès modestes semblent avoir été accomplis dans la réduction des obstacles susmentionnés[29]. Bien que les coûts que représentent actuellement les barrières interprovinciales ne posent pas de graves problèmes dans l'immédiat, un manque de vigilance dans ce domaine pourrait se révéler fort coûteux. Le Conseil appuie donc sans réserve les efforts des pouvoirs publics en ce sens. Nous prévenons également les Canadiens que toute modification de la structure politique ne doit pas mener à l'instauration de nouveaux obstacles au commerce.

Les menaces pesant sur l'harmonisation de la fiscalité

Le deuxième cas de morcellement de l'union économique a trait à l'harmonisation des régimes fiscaux entre les administrations publiques. Dans ce domaine, l'objectif consiste à faire en sorte que les régimes fiscaux des trois ordres de gouvernement fonctionnent de façon à limiter les coûts de perception de l'impôt et d'observation de la loi, et que les contribuables soient assujettis aux mêmes règles, quel que soit leur lieu de résidence, pour que la libre circulation des capitaux et de la main-d'œuvre soit maintenue au sein de l'union économique. Cela permet de satisfaire aux principes de l'équité, de l'efficacité administrative (en réduisant au minimum les coûts de perception de l'impôt) et de l'efficience économique (en supprimant les biais liés à la discrimination fiscale touchant les décisions en matière d'investissement et d'implantation).

À l'échelle internationale, la fédération canadienne est considérée comme un modèle d'harmonisation fiscale. Or, depuis quelques années, d'inquiétants signes de morcellement sont apparus en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et les taxes de vente.

Toutes les provinces sauf le Québec sont parties à des accords de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers en vertu desquels elles acceptent de s'aligner sur l'assiette fiscale et les taux d'imposition du gouvernement fédéral, mais peuvent déterminer leur propre taux d'imposition (c'est-à-dire un pourcentage de l'impôt fédéral). Le gouvernement fédéral est en outre chargé de percevoir l'impôt des sociétés pour toutes les provinces à l'exception du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta; ces trois provinces ont néanmoins des assiettes fiscales très similaires à celle du gouvernement fédéral.

Bien qu'un degré élevé d'harmonisation ait été atteint grâce aux accords de perception fiscale, un certain nombre de modifications apportées ces dernières années risquent de compromettre cet acquis. En effet, les provinces ont été autorisées à accorder des crédits d'impôt aux particuliers et aux sociétés, et cette pratique a pris une ampleur considérable, comme en témoigne l'encadré à la page suivante[30]. Les crédits d'impôt modifient les taux d'imposition effectifs. De plus, même si, aux termes des accords de perception fiscale, les crédits d'impôt provinciaux ne doivent pas être discriminatoires, ceux-ci visent parfois à stimuler l'investissement dans des activités données; il serait donc difficile de soutenir qu'ils n'exercent pas au moins un certain effet sur l'affectation des capitaux. Même les crédits d'impôt accordés aux particuliers peuvent contribuer à morceler le marché des capitaux en favorisant l'investissement dans les entreprises locales[31]. Il existe d'autres mesures néfastes à l'harmonisation, par exemple, l'application par certaines provinces de l'Ouest d'un taux uniforme d'imposition du revenu des particuliers, les réductions d'impôt consenties aux contribuables à faible revenu, les surtaxes sur le revenu

Surtaxes et crédits d'impôt provinciaux administrés dans le cadre des accords de perception fiscale (APF)

1972 Crédit d'impôts fonciers de l'Ontario
Crédit d'impôts fonciers du Manitoba

1973 Crédit de taxe sur les ventes de l'Ontario
Crédit d'aide aux locataires de l'Alberta

1974 Crédit d'impôt du Manitoba pour le coût de la vie
Dégrèvement d'impôt de la Saskatchewan au titre des redevances
Dégrèvement d'impôt de l'Alberta au titre des redevances
Crédit d'impôt de l'Alberta au titre des redevances
Dégrèvement d'impôt de la Colombie-Britannique au titre des redevances

1975 Réduction d'impôt de l'Ontario
Crédit d'impôt de l'Ontario pour contributions politiques
Réduction d'impôt de la Saskatchewan
Réduction d'impôt de l'Alberta
Crédit d'aide aux locataires de la Colombie-Britannique

1976 Réduction de l'impôt négatif du Nouveau-Brunswick
Dégrèvement d'impôt de la Saskatchewan au titre des redevances

1977 Réduction de l'impôt du Manitoba
Réduction de l'impôt de la Colombie-Britannique

1978 Surtaxe de la Saskatchewan
Crédit d'impôt de l'Alberta pour contributions politiques

1979 Crédit d'impôt de la Saskatchewan pour intérêt hypothécaire
Remboursement d'impôt de la Saskatchewan au titre des gains en capital (hors APF)
Crédit d'impôt de la Colombie-Britannique pour contributions politiques
Crédit d'impôt pour dividendes de la Colombie-Britannique (hors APF)

1980 Surtaxe négative de l'Île-du-Prince-Édouard
Crédit d'impôt du Nouveau-Brunswick pour contributions politiques
Crédit d'impôt de l'Ontario au titre des pensions éliminé
Crédit d'impôt du Manitoba pour contributions politiques
Dégrèvement d'impôt du Manitoba au titre des redevances
Surtaxe du Manitoba

1981 Crédit d'impôt de la Nouvelle-Écosse pour contributions politiques
Surtaxe de la Colombie-Britannique
Crédit d'impôt aux locataires de la Colombie-Britannique abrogé

1982 Crédit d'impôt du Yukon pour contributions politiques

1983 Crédit d'impôt de la Nouvelle-Écosse pour la recherche et le développement
Crédit d'impôt au titre des obligations pour le développement du logement et de l'emploi (Colombie-Britannique)
Crédit d'impôt pour bénéfices de fabrication et de transformation du Yukon

1984 Taux nul du Nouveau-Brunswick pour les petites entreprises (1984 seulement)
Crédit d'impôt du Manitoba à l'investissement manufacturier
Réduction d'impôt de la Saskatchewan pour fabrication et transformation
Crédit d'impôt de la Saskatchewan pour capital de risque
Crédit d'impôt de la Saskatchewan pour bétail
Surtaxe de maintien des services de santé de la Colombie-Britannique

1985 Crédit d'impôt de l'Île-du-Prince-Édouard pour contributions politiques
Impôt uniforme temporaire de la Saskatchewan
Crédit d'impôt de la Colombie-Britannique pour capital de risque
Crédit d'impôt à l'emploi de la Colombie-Britannique pour les petites entreprises
Exonération temporaire d'impôt de la Colombie-Britannique – mesure d'encouragement des entreprises

1986 Réduction d'impôt de la Nouvelle-Écosse éliminée
Exonération temporaire d'impôt de deux ans de la Nouvelle-Écosse pour les nouvelles petites entreprises
Crédit d'impôt du Nouveau-Brunswick pour les petites entreprises
Surtaxe de l'Ontario
Crédit d'impôt de la Saskatchewan pour épargne-actions
Crédit d'impôt de la Saskatchewan pour bétail
Crédit d'impôt de la Saskatchewan pour capital de risque de travailleurs
Exonération temporaire d'impôt de deux ans de la Saskatchewan pour les nouvelles petites entreprises
Crédit d'impôt de l'Alberta pour épargne-actions
Réduction d'impôt de la Colombie-Britannique éliminée

1987 Exonération temporaire d'impôt de trois ans de Terre-Neuve pour les nouvelles petites entreprises
Crédit d'impôt de la Nouvelle-Écosse pour épargne-actions
Impôt uniforme temporaire du Manitoba sur le revenu net
Impôt uniforme temporaire de l'Alberta sur le revenu imposable
Surtaxe temporaire de l'Alberta sur le revenu élevé
Crédit d'aide aux locataires de l'Alberta éliminé
Crédit d'impôt sur le capital de la Colombie-Britannique pour l'équité en matière d'emploi
Surtaxe de la Colombie-Britannique éliminée
Surtaxe de maintien des services de santé de la Colombie-Britannique éliminée
Crédit d'impôt des Territoires du Nord-Ouest pour contributions politiques

1988 Crédit d'impôt de Terre-Neuve pour épargne-actions
Crédit d'impôt de Terre-Neuve pour capital de risque
Crédit d'impôt de l'Ontario au titre du régime d'épargne-logement
Surtaxe de l'Île-du-Prince-Édouard
Réduction d'impôt de la Saskatchewan pour fabrication et transformation éliminée
Exonération temporaire d'impôt de deux ans de la Saskatchewan pour les nouvelles petites entreprises prolongée

1989 Crédit d'impôt de la Colombie-Britannique pour l'exploitation forestière

1990 Crédit d'impôt de la Nouvelle-Écosse pour épargne-logement
Crédit d'impôt du Nouveau-Brunswick pour épargne-actions
Crédit d'impôt du Manitoba pour la petite entreprise

Source : D'après l'Association canadienne d'études fiscales, *The National Finances*, Toronto, 1991, et des données de Finances Canada.

des particuliers et des sociétés et les exonérations fiscales temporaires accordées aux sociétés nouvelles dans certaines provinces. Le tableau 3-5 donne un aperçu des principales différences qui existent entre les provinces en matière d'imposition du revenu des particuliers et des sociétés.

Bien que les nombreux signes de « déharmonisation » laissent peut-être planer de plus en plus d'ombre sur le bon fonctionnement de l'union économique, la situation n'a pas encore atteint un stade critique. Les politiques discriminatoires à l'endroit des non-résidents ou de certaines industries (comme l'application de taux d'imposition différenciés) demeurent relativement peu nombreuses. De plus, l'harmonisation fiscale est plus avancée au Canada que chez certains de ses principaux partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, et sa situation à cet égard se compare avantageusement à celle d'autres États fédéraux.

Toutefois, la rupture possible des accords de perception fiscale suscite de vives préoccupations. Toutes les récentes mesures de déharmonisation en matière d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés traduisent le fait que les provinces recourent de plus en plus au régime fiscal pour satisfaire leurs priorités économiques et sociales et faire face à leur situation particulière. Ces dernières années, les provinces de l'Ouest ont fait valoir qu'elles ont besoin d'une marge de manœuvre encore plus grande et ont évoqué la possibilité de rompre les accords de perception fiscale et d'établir à l'instar du Québec des régimes d'impôt sur le revenu des particuliers tout à fait indépendants et des administrations fiscales distinctes. Quelles seraient les répercussions d'une telle mesure sur l'union économique ? Faut-il s'attendre à un retour à la jungle fiscale des années 30 ?

Il n'y a peut-être pas lieu de s'alarmer, car même sans mesures concrètes d'harmonisation des régimes fiscaux, une certaine harmonisation « naturelle » résulterait de la concurrence fiscale. Avec les moyens de communication et de transport modernes, la mobilité des capitaux et des personnes est telle qu'un gouvernement éprouve de la difficulté à imposer des taxes sans précipiter le départ des personnes ou des capitaux qui peuvent bénéficier d'un régime fiscal plus avantageux ailleurs. Plus l'assiette fiscale est mobile d'un territoire ou d'une province à l'autre, plus l'harmonisation se fait naturellement[20]. Par exemple, il devrait être moins nécessaire d'harmoniser l'impôt des sociétés des provinces dans le cas des grandes sociétés, car les forces du marché auront tendance à faire converger les assiettes fiscales et les taux d'imposition au fil du temps. Un niveau de différenciation plus grand entre les provinces peut être toléré dans le cas de l'impôt sur le revenu des petites sociétés et des particuliers en raison des obstacles naturels que représentent les distances et la langue. Mais là encore, des écarts marqués dans le fardeau fiscal pourraient entraîner des déplacements de population et de capitaux inefficaces.

Toutefois, l'harmonisation naturelle entraîne des coûts. Par définition, la concurrence fiscale suppose de fréquentes modifications des règles fiscales et impose des coûts non négligeables aux particuliers et aux entreprises en raison de l'incertitude dont sont empreints les divers codes fiscaux provinciaux. Même sans harmonisation centrale, il faudrait quand même procéder à des consultations exhaustives et conclure des ententes bilatérales afin d'éviter la double imposition, de réprimer l'évasion fiscale et de déterminer la répartition selon les provinces du revenu des sociétés ayant des activités dans plusieurs d'entre elles.

Si la concurrence est extrême, les provinces dont la capacité fiscale est faible peuvent se trouver dans l'impossibilité de financer les programmes de dépenses ou de redistribution nécessaires pour répondre à leurs besoins. En fait, il ne fait aucun doute que la concurrence fiscale exerce des pressions qui favorisent l'abaissement du niveau d'imposition et, par conséquent, la réduction à long terme du secteur public. Les provinces qui cherchent à accroître leur marge de manœuvre afin de répondre à leurs priorités économiques et sociales risquent de faire face à des conditions du marché plus restrictives que les structures administratives dont elles auront choisi de sortir[21].

Ainsi, même si la concurrence fiscale devrait permettre d'obtenir un certain degré d'harmonisation naturelle, la préservation de certaines caractéristiques du régime commun de perception fiscale comporte d'importants avantages. En juin 1991, le ministre fédéral des Finances a rendu public un document de discussion sur les accords de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers afin de connaître les réactions du public quant à la possibilité de conjuguer l'assouplissement demandé par les provinces et les avantages de l'harmonisation du régime actuel. Ce débat portera sur les éventuels arrangements en vertu desquels les provinces seraient autorisées à établir leurs propres taux, fourchettes d'imposition et crédits d'impôt tout en conservant les avantages administratifs des accords actuels. Le Conseil estime qu'il devrait être possible d'accorder aux provinces la marge de manœuvre plus grandes qu'elles demandent dans le cadre du régime national d'impôt sur le revenu sans courir le risque d'engendrer d'importantes inefficiences, pourvu que les conditions suivantes soient remplies : 1) il faut préserver un régime de péréquation relativement complet; 2) les définitions de l'assiette fiscale doivent être semblables dans toutes les provinces; et 3) il faut uniformiser les règles d'attribution du revenu personnel gagné à l'extérieur de la province de résidence.

Tableau 3-5
Certains taux d'imposition provinciaux, Canada, 1990

En pourcentage

	Impôt sur le revenu des particuliers					Impôt sur le revenu des sociétés		
	Taux provincial de base[1]	Surtaxe sur les revenus élevés[2]	Réduction pour faible revenu	Taux d'impôt uniforme[3]	Taux réel moyen[4]	Taux général d'imposition	Taux d'imposition des petites entreprises	Taxe de vente au détail
Terre-Neuve	62,0	...	...	...	62,0	17,0	0-10,0	12,0
Île-du-Prince-Édouard	57,0	10,0	...	...	57,3	15,0	10,0	10,0
Nouvelle-Écosse	59,5	10,0	...	...	59,8	16,0	0-10,0	10,0
Nouveau-Brunswick	60,0	...	...	...	60,0	16,0	9,0	11,0
Québec[5]	...	...	...	...	78,9	6,33-14,9	0-3,45	9,0
Ontario	53,0	10,0	oui	...	53,6	14,5-15,5	10,0	8,0
Manitoba	52,0	2,0	oui	2,0	63,6	17,0	0-10,0	7,0
Saskatchewan	50,0	12,0	oui	2,0	64,1	15,0	0-10,0	7,0
Alberta	46,5	8,0	oui	0,5	49,5	15,0	6,0	...
Colombie-Britannique	51,5	...	...	...	51,5	14,0	9,0	6,0

1 En pourcentage de l'impôt fédéral de base.
2 Le taux de la surtaxe s'applique, s'il y a lieu, à l'impôt provincial de base, sauf au Manitoba, où il s'applique au revenu net.
3 Le taux s'applique au revenu net.
4 Total des recettes provinciales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers, après réductions, surtaxes et taux uniformes, divisé par l'impôt fédéral de base des contribuables provinciaux.
5 Le Québec ne participe pas aux accords de perception fiscale, et ses taux d'imposition du revenu des particuliers ne sont pas fixés en fonction de l'impôt fédéral de base.
Sources D'après l'Association canadienne d'études fiscales, *The National Finances*, Toronto 1991, et des données de Finances Canada.

Les écarts entre les provinces dans le domaine de l'impôt indirect sont également considérables. En ce qui concerne la taxe de vente au détail, l'assiette fiscale et le taux d'imposition varient sensiblement d'une province à l'autre. Seules deux provinces – le Québec et la Saskatchewan – ont jusqu'à présent accepté d'harmoniser leur taxe de vente au détail avec la taxe fédérale sur les produits et services (TPS)[34]. Les autres provinces ont reporté ou refusé cette harmonisation, soit parce qu'elles souhaitent conserver la maîtrise intégrale de la définition de l'assiette fiscale, soit, en partie du moins, parce qu'elles ne veulent pas être associées à une nouvelle taxe impopulaire. Cette situation n'est pas sans susciter de graves inefficiences dans la perception de l'impôt ainsi qu'un vif mécontentement chez les commerçants et d'autres entrepreneurs.

Le manque d'harmonisation des impôts indirects devrait finir par se régler, car d'autres provinces devraient accepter avec le temps d'accroître leurs recettes fiscales au moyen de la TPS. L'aspect le plus important de l'harmonisation n'est pas tant d'assurer l'uniformité des taux que de garantir l'uniformité de l'assiette et des administrations fiscales afin d'éviter que des avantages résultent de l'installation dans une province ou une autre à cause d'une double imposition ou d'une imposition insuffisante. Il y a donc tout lieu de poursuivre les efforts en vue de conclure des accords de perception fiscale fédéraux-provinciaux comme ceux déjà signés; et il faudrait transformer les accords bilatéraux actuels en accords multilatéraux.

La coordination des politiques budgétaires

Le troisième cas de morcellement a trait aux politiques budgétaires. Cette question a pris de l'importance ces dernières années à mesure que s'est amenuisée la part dominante du gouvernement fédéral dans les dépenses publiques et que s'est rétréci la marge de manœuvre du Canada en matière de politique économique.

Le Conseil économique a soutenu dans son Vingt-septième Exposé annuel que le Canada ne peut plus se permettre de contradictions dans l'établissement des politiques budgétaires. Nous avons alors souligné que, pour assurer le succès de l'union économique entre les régions, il faut que toutes les parties en cause souscrivent à des objectifs économiques nationaux et que les politiques monétaire et budgétaire soient cohérentes. Deux exemples donneront une idée du problème.

Le premier est la décision qu'a prise le gouvernement de l'Ontario, dans ses budgets des années 1985 à 1990, d'accroître ses dépenses à un taux annuel moyen de 10 %, au moment où l'économie ontarienne tournait à plein régime et où des signes de pressions inflationnistes étaient évidents[35]. Cette décision allait à l'encontre des efforts que déployaient respectivement la Banque du Canada pour éviter une accélération de l'inflation, et le gouvernement fédéral pour maîtriser le déficit. Les répercussions négatives de cette décision se sont manifestées de trois façons. En premier lieu, la Banque du Canada a dû ralentir encore davantage la croissance de la masse monétaire afin de contenir l'ensemble des dépenses dans l'économie, ce qui a fait monter les taux d'intérêt. En deuxième lieu, la crédibilité de la politique monétaire en a peut-être souffert dans l'esprit des consommateurs. En troisième lieu, l'accroissement des dépenses de l'Ontario au titre des programmes à frais partagés – comme le bien-être social – a entraîné une augmentation directe des dépenses fédérales à un moment où le gouvernement fédéral cherchait à réduire son déficit.

Le deuxième exemple de manque de cohérence est la tendance (dont il a été fait état au chapitre 2) des provinces et des administrations locales à recourir à la hausse des taxes indirectes et des frais et droits imposés aux entreprises pour faire face à leurs propres difficultés budgétaires provoquées par l'augmentation des coûts et la réduction des transferts fédéraux. Comme les anticipations inflationnistes reposent dans une certaine mesure sur les augmentations récentes de l'Indice des prix à la consommation (qui prend en compte les effets des nouvelles taxes), ces hausses d'impôt se traduisent par de nouvelles pressions inflationnistes et rendent le processus de désinflation plus coûteux qu'il ne le serait autrement.

Ces deux exemples montrent clairement qu'une meilleure coordination des choix budgétaires du gouvernement fédéral et des provinces s'impose. Toutefois, coordination n'est pas synonyme d'uniformité. Le niveau de l'activité dans chaque province ou région par rapport à son potentiel varie selon la vigueur des marchés ouverts à la production locale. (Par exemple, la croissance a été négative en Saskatchewan et en Alberta en 1986, année où l'économie des autres provinces était en expansion.) Les structures industrielles des régions sont si diverses qu'une seule politique budgétaire uniforme n'aurait pas le même effet stabilisateur sur toutes les provinces; par exemple, il se pourrait qu'une politique monétaire restrictive ne soit pas indiquée dans une province des Prairies qui tente de se remettre d'une grave sécheresse ou d'une chute des cours céréaliers sur le marché mondial. Le fait que toute différenciation par région de la politique monétaire soit écartée en raison de la mobilité des capitaux semble renforcer l'argument en faveur d'une différenciation de la politique budgétaire selon les régions[36].

La différenciation par région de la politique budgétaire peut revêtir deux formes très différentes[37]. La première suppose que le gouvernement fédéral prenne des mesures visant les régions du pays selon qu'elles sont plus ou moins touchées par le cycle économique, tandis que la seconde suppose que les provinces prennent des mesures budgétaires pour compenser les pressions conjoncturelles dans leur propre région.

La première option – la stabilisation fédérale – est dans une certaine mesure une caractéristique intrinsèque du système actuel. Si, par exemple, les revenus sont faibles en Saskatchewan, les recettes fédérales diminuent dans cette province, et les dépenses fédérales augmentent, sous forme de subventions à l'agriculture, de prestations d'assurance-chômage et de participation aux programmes à frais partagés comme le bien-être social. Mais les stabilisateurs automatiques de ce genre ne peuvent pas toujours répondre directement aux exigences de la situation, et certaines modifications budgétaires discrétionnaires peuvent donc s'imposer. Au Canada, de telles modifications peuvent revêtir diverses formes, par exemple, la modification du taux de la taxe de vente, les crédits d'impôt à l'investissement, les programmes de création d'emplois, les grands projets d'investissement, l'aide au logement et de nouvelles formes de subventions.

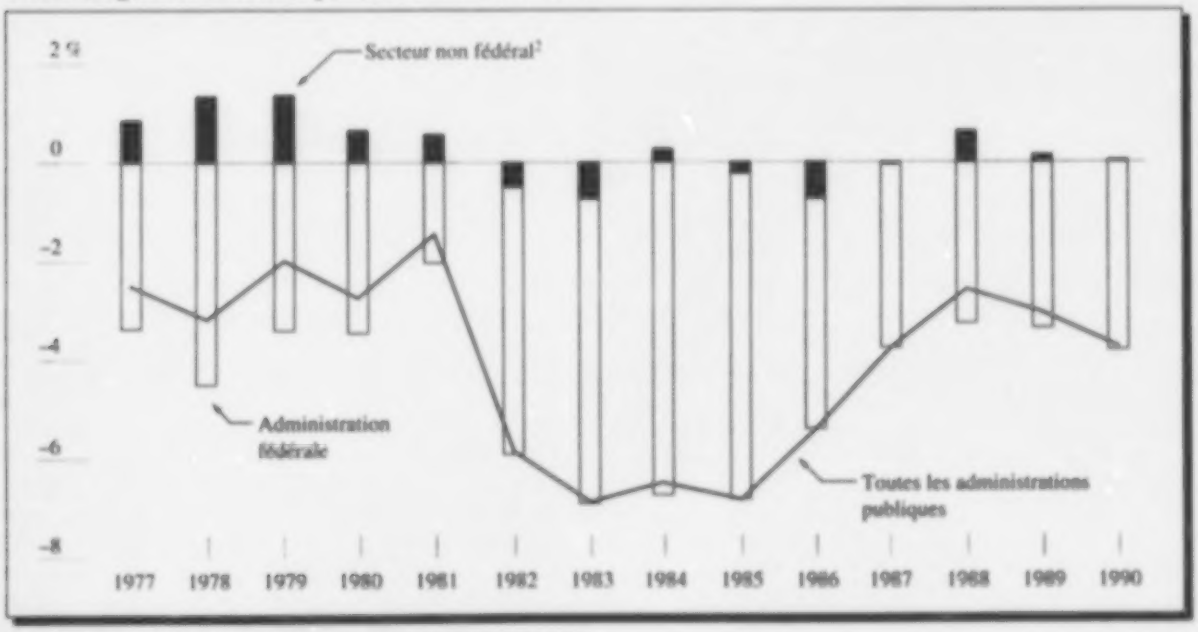
Toutefois, la capacité du gouvernement fédéral d'adapter ses politiques de façon à mettre une province à l'abri des effets de sa situation budgétaire générale est assez limitée. Depuis quelques années, les contraintes budgétaires ont restreint sa capacité de lancer de nouvelles initiatives.

L'examen des déficits budgétaires fédéraux enregistrés depuis 1977 (graphique 3-8) donne à penser que la politique budgétaire a eu des effets positifs sur la demande globale pendant cette période, malgré les signes de surchauffe de l'économie apparus au début et à la fin des années 80. Ainsi, la politique budgétaire fédérale n'a même pas servi à stabiliser l'activité au niveau global.

Les chiffres sur le déficit des administrations publiques autres que le gouvernement fédéral (c'est-à-dire les provinces et les administrations locales, le secteur hospitalier et les régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec) montrent que le secteur non fédéral a généralement appliqué

Graphique 3-8

Soldes budgétaires du secteur public[1], Canada, 1977-1990



1 En proportion du PIB, sur la base des comptes nationaux, années civiles.
2 Administrations provinciales et locales et secteur hospitalier, régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.
Source : Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et dépenses*, nº 13-001 au catalogue.

une politique contracyclique depuis 1977, c'est-à-dire que des excédents budgétaires ont été enregistrés au moment où l'économie était vigoureuse et que des déficits ont été accusés au moment où la croissance était faible ou négative. Dans l'ensemble toutefois, l'influence de ce facteur a été relativement faible par rapport à celle de l'administration fédérale.

La seconde option consiste à réaliser la différenciation par région au moyen des politiques budgétaires provinciales. On peut établir le bien-fondé de la souplesse à cet égard : pour les membres d'une union monétaire, l'absence de contrôle direct sur la politique monétaire (et sur les taux de change) donne du poids à l'argument suivant lequel une politique budgétaire souple s'impose au niveau régional. Mais les incompatibilités, dont il a été question plus haut, entre les objectifs fédéraux et provinciaux en matière de politique budgétaire donnent à penser que le rôle des provinces doit changer dans l'avenir.

Jusqu'aux années 80, le gouvernement fédéral disposait du pouvoir de dépenser nécessaire pour dominer la politique budgétaire au Canada. Les mesures provinciales qui allaient à l'encontre des priorités nationales pouvaient habituellement être contrebalancées par des mesures fédérales. Il semble que les Canadiens étaient disposés à considérer ces contradictions des politiques budgétaires comme l'un des coûts de la diversité. Aujourd'hui, en raison des forces économiques et politiques en présence, les provinces doivent assumer un nouveau rôle dans la gestion et la stabilisation de l'économie, en particulier les grandes provinces, dont l'action a des retombées sur les autres. Toutefois, l'accroissement des pouvoirs et de la visibilité s'accompagne d'une augmentation des responsabilités. Si les régions sont appelées à jouer un rôle plus important et si les Canadiens veulent tirer pleinement parti des avantages de l'union économique, il est d'autant plus nécessaire de coordonner les politiques budgétaires des régions d'une part, et les politiques budgétaire et monétaire du gouvernement fédéral, d'autre part.

L'état de l'union économique

La figure 3-2 donne une idée approximative de l'état de l'union au début des années 90. Des aspects clés du marché commun et de l'union économique canadienne y sont présentés séparément. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il y a quelques problèmes à résoudre au sein du marché commun canadien, mais celui-ci demeure relativement fort. Biens, services et facteurs de production peuvent circuler tout à fait librement au Canada; dans la mesure où nous pouvons établir des comparaisons avec d'autres pays, les mouvements intérieurs semblent importants. De plus, comme nous l'avons également déjà mentionné, les gouvernements marquent des progrès dans la voie de la suppression de certains des derniers obstacles à la mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre.

Quant aux facteurs qui déterminent l'état de l'union économique toutefois, la situation est plus problématique. Le Canada a fort bien réussi à se doter de régimes nationaux de protection des particuliers contre les aléas économiques et d'égalisation des revenus entre les provinces, mais il reste d'énormes difficultés à résoudre quant à la façon dont le gouvernement fédéral et les provinces coordonnent leurs activités et leurs politiques de manière à maximiser les avantages de l'union économique. En particulier, la coordination des politiques monétaire et budgétaire présente de graves lacunes, tout comme l'élaboration de politiques cadres dans les domaines des télécommunications, de l'activité scientifique et de la réglementation financière.

Les États membres de la Communauté européenne (CE) amorcent aussi une nouvelle étape de l'intégration de leur économie. Depuis la fin des années 50, ces pays établissent un marché commun et ont créé des débouchés pour la circulation de biens, de services et de capitaux à l'intérieur de la Communauté. En 1979, certains des pays membres ont adopté un système de taux de change fixes (le système monétaire européen) qui nécessite une étroite coordination des politiques monétaires. En 1987, la CE a lancé une nouvelle initiative d'envergure afin de compléter l'intégration de son marché intérieur. Cette initiative comportait près de 300 mesures (dans des domaines comme la réglementation financière, les marchés publics, la fiscalité, les poids et mesures et ainsi de suite) visant à faire disparaître les derniers obstacles à la création d'un marché unique d'ici la fin de 1992. La plupart de ces mesures ont été adoptées par les parlements nationaux et, jusqu'à un certain point, elles amènent la Communauté européenne au-delà du marché commun, au seuil de l'union économique.

Pour établir un marché intérieur, la CE a mis au point des moyens particuliers d'intégration des marchés (par exemple, les « Directives », qui imposent des obligations aux États membres, mais permettent à chacun de les remplir par le biais de lois nationales) tout en respectant leur souveraineté politique. Dans certains domaines comme la réglementation financière, par exemple, la Communauté s'en remet à la reconnaissance mutuelle. Les pays membres s'entendent sur des objectifs mutuels, et chacun respecte l'opinion des autres sur la façon de les atteindre. On a adopté la règle de la majorité qualifiée dans la plupart des décisions afin d'éviter la paralysie qu'a entraînée par le passé l'obligation de parvenir à l'unanimité, autre décision importante qui a facilité l'établissement du marché intérieur.

Figure 3-2
État de l'union, Canada et Europe

	Canada			Europe		
	Intégration du marché réalisée[1]	Intégration prévue ou en cours	Problèmes à résoudre	Intégration du marché réalisée[1]	Intégration prévue ou en cours	Problèmes à résoudre
Marché commun						
Biens						
Tarif commun	X			X		
Transport interprovincial	X				X	
Normes concernant les produits et exigences en matière d'étiquetage	X				X	
Politiques régissant les marchés publics		X			X	
Vente et distribution des alcools		X		X		
Gestion de l'offre			X			X
Services						
Normes régissant l'assurance	X				X	
Capitaux						
Services bancaires et crédit	X				X	
Coordination du marché boursier	X				X	
Main-d'œuvre						
Liberté d'entrée et de sortie	X			X		
Autorisation d'exercer une profession			X		X	
Accès à l'assurance sociale	X			X		
Transférabilité des pensions publiques	X			X		
Transférabilité des pensions privées		X			X	
Soins de santé	X			X		
Éducation et formation		X		X		
Assurance-chômage	X			X		
Union économique						
Politique monétaire commune	X				X	
Coordination des politiques budgétaires			X		X	
Stabilisation régionale						
Péréquation et assurance-chômage	X				X	
Développement économique	X				X	
Harmonisation de la fiscalité						
Impôt sur le revenu des particuliers	X					X
Impôt sur le revenu des sociétés	X				X	
Taxe de vente		X			X	
Politiques-cadres						
Concurrence	X			X		X
Faillite	X				X	
Propriété intellectuelle	X				X	
Télécommunications			X		X	
Réglementation financière	X		X		X	
Politique scientifique			X		X	

1 L'expression « intégration du marché réalisée » indique la présence d'une politique commune ou de politiques harmonisées qui sont conformes au fonctionnement d'un marché commun et d'une union économique.

Jusqu'à maintenant, toutefois, les États membres ne se sont pas efforcés de mettre en commun les risques et d'assurer des services communs. Il y a un très important programme qui se traduit par des transferts interrégionaux considérables – la Politique agricole commune –, mais hormis ce programme, la Communauté consacre des budgets limités aux programmes sociaux, à l'adaptation structurelle ou au développement régional[38].

À mesure qu'ils s'approchent de l'union économique et que de plus en plus de pouvoirs sont transférés à une autorité centrale, les États membres de la CE se rendent compte qu'il se produit une évolution naturelle vers une intégration politique plus poussée. Aux yeux de nombreuses personnes, cette évolution est nécessaire pour permettre à l'autorité centrale de pouvoir, aujourd'hui et demain, élaborer et mettre en œuvre plus efficacement des politiques communes au moyen d'une action communautaire dans deux domaines connexes : la politique étrangère et la sécurité européenne. En outre, les membres de la Communauté ont amorcé une série complexe de négociations sur une devise commune, la coordination de la politique budgétaire et d'autres aspects de la politique économique et sociale. On discute de la possibilité de créer de nouvelles institutions – comme la création d'une banque fédérale européenne, qui agirait comme banque centrale indépendante pour l'Europe –, ce qui réduirait la liberté d'action des États membres.

Les États membres de la CE sont donc aux prises, à l'instar de la fédération canadienne, avec les tensions bien connues opposant l'intégration et la diversité. La différence tient au fait que la Communauté européenne n'est pas une fédération d'États, mais essentiellement une structure de gestion conjointe centralisée qui, à l'heure actuelle, fonctionne principalement comme un marché commun tout en préparant le passage à l'union économique et monétaire. À l'inverse, le Canada jouit d'une union économique et monétaire, et cherche des moyens de la faire mieux fonctionner. Le Conseil estime qu'au cours des années à venir, le principal défi du Canada consistera à s'employer davantage à trouver de nouveaux mécanismes de coordination des politiques entre les provinces, et entre elles et le gouvernement fédéral, afin de gérer de façon plus cohérente l'économie du Canada. Il serait souhaitable de réduire encore plus les obstacles au commerce intérieur, mais c'est la coopération entre les pouvoirs publics qui assurera les meilleurs avantages à la population, sous la forme d'un niveau de vie plus élevé. Il s'agirait là d'une priorité dans la structure politique actuelle, mais cette priorité revêtira encore plus d'importance si l'on décide de décentraliser la fédération ou si le Québec opte pour une plus grande indépendance.

Préserver l'union économique

L'intégration du marché est poussée au Canada, mais en pratique l'union économique canadienne sera toujours difficile à préserver. Certaines provinces – Terre-Neuve et la Colombie-Britannique, par exemple – sont très autonomes sur le plan de leurs relations commerciales avec les autres provinces. D'autres, comme le Québec et l'Ontario, entretiennent des liens beaucoup plus étroits avec le reste du pays. Dans un certain sens, il n'y a aucune province ou région type au Canada. Chacune a ses ressources particulières. Ce sont la nature de ces ressources, la situation géographique de la province, ainsi que l'histoire et les caractéristiques distinctives de sa population qui déterminent ses relations avec le reste du Canada. Cette diversité pose manifestement des défis d'envergure pour l'établissement d'une union économique.

Les préoccupations que suscite la préservation ou l'amélioration de l'union économique du Canada ne datent pas d'hier. Elles remontent aux années 30 et à l'époque de la Commission Rowell-Sirois[39], qui a reconnu la menace que fait peser le protectionnisme local. Les discussions constitutionnelles de 1979 et 1980 et les travaux de la Commission Macdonald effectués au milieu des années 80 ont déclenché une nouvelle vague d'intérêt envers l'intégrité de l'union économique. Au cours de cette période, de nombreuses propositions ont été présentées en vue de renforcer l'union. L'enchâssement de garanties dans la Constitution constituait de loin le moyen le plus souvent recommandé pour atteindre cet objectif. Dans un document de travail présenté en 1980, le gouvernement fédéral a recommandé, par exemple, d'enchâsser les droits à la mobilité dans la Constitution, de renforcer l'article 121 de la Constitution pour inclure les services ainsi que d'interdire les barrières non douanières et d'accroître les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de commerce (article 91) pour lui permettre de passer outre aux obstacles dressés par les provinces[40]. Seul le droit à la mobilité a été inclus dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Au milieu des années 80, la Commission Macdonald a aussi recommandé de protéger constitutionnellement l'union économique en modifiant l'article 121, mais elle a proposé d'établir le détail de règles et pratiques précises dans un « code de conduite économique » négocié, qui serait alors mis en œuvre par suite des pressions du public et des pouvoirs publics. On a aussi proposé de créer une autorité administrative apolitique afin de favoriser le développement et la protection du marché commun. Ce modèle s'inspire de celui de la CE où la Commission européenne, organe administratif, propose des moyens de renforcer le marché commun et d'assurer l'observation des lois de la communauté.

L'appui à l'adoption de dispositions par voie législative ou constitutionnelle s'inspire habituellement de ce qu'on considère comme la nécessité d'accorder au gouvernement fédéral les pouvoirs dont il a besoin pour remettre les provinces au pas. Dans une fédération, il vaudrait mieux chercher à obtenir des provinces qu'elles s'engagent fermement à supprimer les obstacles au commerce. Le système actuel de négociations fédérales-provinciales, où le gouvernement fédéral joue le rôle de facilitateur, devrait permettre davantage d'y parvenir. Comme l'a écrit la Commission Macdonald : « Peser le pour et le contre entre l'union économique et les autres objectifs s'avère être un processus essentiel qui devrait se dérouler dans un forum politique[41]. »

Il faudra néanmoins établir de nouveaux arrangements institutionnels afin de créer un forum où les arbitrages politiques pourront s'opérer. Il y a de nombreux domaines où des améliorations pourraient être apportées, et nous tenons à mettre en lumière ceux où il serait utile d'innover.

Il faudrait premièrement renforcer le mandat actuel du Comité des ministres sur le commerce intérieur, qui vise à réduire et à supprimer les obstacles au commerce interprovincial. Il faudrait au moins institutionnaliser la présentation de rapports réguliers du comité à la Conférence des premiers ministres.

Deuxièmement, l'efficacité des réunions intergouvernementales est souvent réduite à cause de la règle de l'unanimité[42]. À cet égard, on pourrait s'inspirer de l'Acte unique européen, qui prévoit le remplacement de l'unanimité par la majorité qualifiée lors de l'examen de la plupart des questions. Il s'agit d'une idée sur laquelle les experts politiques et constitutionnels devraient se pencher attentivement.

Troisièmement, et ce qui est peut-être le plus important, de nouvelles procédures de coordination des politiques fédérales et provinciales s'imposent, car les Canadiens de toutes les régions font face à une concurrence de plus en plus vive de l'extérieur. Nous estimons que la résolution de ce problème présentera des avantages encore plus importants que la suppression des obstacles au commerce intérieur.

Dans le cas particulier des politiques budgétaires et fiscales, les gouvernements devraient modifier les pratiques actuelles de consultations prébudgétaires et laisser tomber la tradition du secret afin que tous les gouvernements puissent participer à l'établissement des objectifs et des politiques économiques.

Si le processus budgétaire n'était plus secret, le gouvernement fédéral rendrait publics son plan financier et ses prévisions économiques plusieurs mois avant de déposer son budget. Cela permettrait au ministre des Finances de consulter les provinces et le secteur privé en disposant d'un document provisoire. Les gouvernements provinciaux seraient invités à présenter leur propre plan budgétaire et à amorcer ainsi leurs propres consultations prébudgétaires. Les ministres des Finances pourraient alors tenir leur réunion annuelle afin de discuter et de résoudre les contradictions avant le dépôt officiel des budgets fédéral et provinciaux.

Idéalement, il faudrait un organisme doté d'un service d'analyse, qui serait chargé de relever les incompatibilités entre les politiques fédérales et provinciales et de les signaler à l'attention du public. Il pourrait s'agir d'un comité parlementaire (comme l'a proposé la Commission Macdonald), d'une commission indépendante (comme la Commission des prêts en Australie, qui coordonne les emprunts publics) ou d'un comité du Sénat réformé. Le *Congressional Budget Office* des États-Unis en est un exemple.

Deux principes fondamentaux seraient alors mis en pratique, soit celui d'une plus grande participation des provinces à la prise de décisions concernant les politiques nationales et celui d'une plus grande transparence du processus décisionnel.

Les provinces et divers experts pourraient signaler les incompatibilités des politiques budgétaires et monétaires du gouvernement fédéral, alors que des experts fédéraux, provinciaux et autres pourraient faire ressortir les incompatibilités et les effets d'entraînement des politiques provinciales. Le processus de consultation mettrait en outre l'accent sur les objectifs et les retombées, et non seulement sur les désirs de groupes d'intérêt spéciaux[43].

En résumé, pour préserver l'union économique, il faudra plus d'engagement et moins de confrontation de la part de tous les gouvernements. Il faudra aussi mettre en place de nouveaux arrangements institutionnels qui permettront aux décideurs de prendre des décisions cohérentes axées sur la gestion efficiente de l'ensemble de l'union économique canadienne.

4 Le fédéralisme fiscal au Canada

Au Canada, le partage constitue une tradition de longue date. Le système de protection sociale vise à mettre les Canadiens à l'abri des difficultés éventuelles, et le mécanisme de transferts intergouvernementaux à créer une norme commune en matière de services publics dans l'ensemble du pays. Cependant, le débat sur l'avenir du pays a fait apparaître certaines fissures dans le consensus relatif aux modalités qui doivent présider au partage, en particulier entre les citoyens des diverses régions.

Les institutions économiques et sociales d'une collectivité peuvent traduire deux motivations différentes sur le plan du partage. La première procède de l'intérêt personnel – le désir de maintenir le système de protection sociale sous forme d'« assurance sociale » afin de se prémunir, ainsi que sa famille, contre les aléas économiques. La deuxième s'inspire d'un souci d'équité – la volonté de tenir compte des intérêts et du bien-être d'autrui dans les décisions économiques ou sociales.

La tradition de partage qui caractérise le Canada ressort de la figure 4-1, qui présente un large éventail d'activités du gouvernement fédéral et des provinces. Les principaux programmes énumérés dans la figure (notamment l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, l'aide sociale, les programmes de prestations aux personnes âgées et pour les enfants, l'éducation, la formation professionnelle et la péréquation) représentent 55 % des dépenses publiques au Canada (soit environ 26 % du PIB)[1].

Deux visions du fédéralisme

Le débat politique actuel sur la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces met en jeu deux conceptions très différentes du rôle qu'ils devraient jouer dans la promotion de l'équité, soit deux « visions » schématisées du fédéralisme au Canada. La vision « large » suppose des mécanismes de partage très semblables, sinon uniformes, dans l'ensemble du pays, tandis que la « vision communautaire » met davantage l'accent sur l'identification des Canadiens à leur région.

La vision large nécessite un gouvernement fédéral relativement fort qui puisse promouvoir activement aussi bien l'équité *horizontale* (c'est-à-dire l'égalité de traitement des personnes placées dans des situations analogues) que l'équité *verticale* (qui implique généralement une redistribution des revenus, des mieux nantis aux plus défavorisés). La vision « large » met donc l'accent sur les similitudes entre les citoyens du pays et considère parfois l'uniformité de la fiscalité et des services gouvernementaux comme un droit fondamental du citoyen. Elle n'accorde guère d'importance aux écarts qui peuvent exister entre les préférences des régions en matière d'équité[2].

Poussée à l'extrême, cette vision dénie à peu près tout rôle aux provinces dans l'établissement de leurs politiques sociales, ne leur laissant au fond que des responsabilités secondaires dans la prestation des programmes nationaux. Lorsqu'elle revêt des formes moins extrêmes, cette vision large du fédéralisme admet des différences entre les provinces en ce qui concerne toute une série d'activités gouvernementales, tout en légitimant l'instauration de normes nationales applicables à un grand nombre d'activités des administrations provinciales et locales en matière de dépenses, de réglementation et de fiscalité.

Si la décentralisation est un thème à la mode en ce moment, il est également indéniable que bon nombre de Canadiens restent fort attachés à certains programmes nationaux (comme l'assurance-maladie, les prestations de sécurité de la vieillesse et les allocations familiales) qui sont autant de manifestations de cette vision large. Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (la Commission Spicer) a constaté que l'attachement d'un grand nombre de Canadiens – en particulier hors du Québec – à une conception large du fédéralisme est encore assez marqué.

La deuxième conception schématisée du fédéralisme – la vision « communautaire » – se manifeste dans l'aspiration à une plus grande autonomie provinciale qu'expriment un grand nombre de personnes, surtout au Québec, mais aussi dans d'autres régions du Canada. Cette conception permet une plus grande diversité de traitement, d'une province à l'autre du pays, entre des personnes placées dans des situations semblables. Elle recueille également l'appui de ceux qui préconisent une réduction globale du rôle de l'État et voient dans la décentralisation un moyen d'atteindre cet objectif[3].

Figure 4-1
La redistribution en tant qu'objectif principal ou effet secondaire de divers programmes gouvernementaux au Canada

	Assurance sociale	Redistribution entre personnes	Redistribution entre régions
Programme :			
Assurance-chômage	P	P	P
Soins de santé			
Programmes provinciaux	P	P	...
Transferts fédéraux	P	P	I
Aide sociale	P	P	I
Éducation primaire et secondaire	...	P	...
Éducation postsecondaire			
Programmes provinciaux	...	P	...
Transferts fédéraux	...	P	I
Programmes de formation	...	P	I
Sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti	P	P	I
Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec	P	P	I
Allocations familiales, crédits d'impôt pour enfants, déductions pour garde d'enfants	...	P	I
Paiements de péréquation	...	I	P
Programmes de développement régional	...	I	P
Programmes de logement social	I	P	I

« P » = la redistribution est l'objectif principal du programme.
« I » = la redistribution est un résultat indirect du programme.

D'après les formes les plus extrêmes de la vision « communautaire », les provinces se verraient confier la responsabilité exclusive d'un large éventail de sphères d'activité qui comportent une importante dimension redistributive (p. ex., les politiques de la santé, de l'éducation et du marché du travail, ainsi que les autres politiques sociales), ne laissant aucune possibilité d'intervention au gouvernement fédéral dans ces secteurs. Le seul rôle de redistribution que pourrait jouer le gouvernement fédéral dans le cadre de cette conception consisterait à promouvoir le partage entre les provinces. Autrement dit, le gouvernement fédéral pourrait continuer à verser des paiements de péréquation aux provinces défavorisées afin de leur donner la *capacité* d'adopter les mêmes politiques, en matière de dépenses et de fiscalité, que les provinces nanties, mais il ne pourrait pas veiller à l'égalité des *résultats*[4].

Les formes plus modérées de cette conception n'excluent pas la possibilité que le gouvernement fédéral participe au financement ou à la prestation de services publics, pourvu que les provinces aient en dernier ressort la haute main sur l'affectation des fonds. Cette conception ferait une large place, en particulier, à la formule du « retrait avec compensation » afin de permettre aux provinces de se substituer au gouvernement fédéral si elles le jugeaient conforme aux intérêts de leur population. Dans ce cas, cependant, la concurrence qui s'exercerait entre les deux paliers de gouvernement – les deux niveaux cherchant à prendre l'initiative

dans la prestation de services gouvernementaux – risquerait davantage de conduire à un accroissement global des dépenses publiques.

L'affrontement de ces deux conceptions du fédéralisme au Canada est manifeste depuis la Confédération, le premier compromis entre ces visions ayant alors pris la forme de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB)[5]. Ce compromis, qui a évolué au fil des années, apparaît encore dans la constitution actuelle[6]. Les tenants de la vision « large » du fédéralisme critiquent souvent le manque d'uniformité des interventions gouvernementales et insistent sur la nécessité d'appliquer des normes nationales exécutoires dans un certain nombre de domaines. Quant à ceux qui prônent la vision « communautaire », ils déplorent les coûts et le caractère inopportun de l'uniformité dans le cas d'un grand nombre des normes et des programmes nationaux actuels. Ils soutiennent que les préférences des régions resteront insatisfaites et qu'il en résultera des chevauchements et des dédoublements inutiles des activités gouvernementales.

Les deux visions se rejoignent toutefois sur certains points. Les tenants des deux conceptions conviennent généralement qu'il faut pouvoir imputer clairement les diverses interventions politiques aux gouvernements qui en sont responsables et qu'on doit faire preuve de souplesse dans la satisfaction des besoins des particuliers, des groupes, voire de régions entières, lorsqu'ils diffèrent. Ils soutiennent également qu'il faut rendre les activités gouvernementales le plus efficientes possible et réduire au minimum les effets négatifs de l'instabilité économique (comme les récessions) sur la vie des Canadiens.

Le débat public se situe à l'heure actuelle à deux niveaux. Sur le plan politique au sens large, il porte principalement sur des symboles importants – ceux de l'« égalité de droit » des provinces et de la reconnaissance des « sociétés distinctes », par exemple. Les éléments de convergence seront sans doute nettement plus nombreux quand le débat passera (le cas échéant) à l'étape de l'examen détaillé des secteurs où des politiques uniformes ou harmonisées sont nécessaires et de ceux où elles ne le sont pas.

Au plan plus technique des relations intergouvernementales, le débat porte sur la révision des principaux programmes de transferts fédéraux aux provinces. Les compromis soigneusement élaborés des années 70, dont ce mécanisme de transferts était issu, ont commencé à s'effriter sous le coup d'un certain nombre de décisions qu'a prises unilatéralement le gouvernement fédéral dans les années 80 afin de limiter la croissance des paiements de péréquation et de son aide financière dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale. Ces décisions ont carrément modifié la dynamique des relations fédérales-provinciales dans le domaine de la fiscalité, ce qui a ouvert la porte à de nouvelles pressions en faveur de la décentralisation et renforcé la vision « communautaire » du fédéralisme.

Tout comme la Commission Spicer a révélé des preuves de l'appui que recueillait la vision large du fédéralisme, les rapports de la Commission Bélanger-Campeau et du Comité Allaire du Parti libéral du Québec ainsi que plusieurs autres études réalisées dans l'Ouest du Canada[7], témoignent éloquemment de la vigueur de la vision communautaire au Canada. Il faudra de toute évidence parvenir à un certain rapprochement entre ces deux conceptions si l'on veut pouvoir maintenir, voire renforcer, les avantages de l'intégration que nous avons décrits au chapitre 3. Le fédéralisme peut heureusement se révéler une forme de régime politique très souple, qui offre à des pays vastes et diversifiés sur le plan régional, comme le Canada, beaucoup de possibilités de trouver des compromis novateurs. Nous cernerons dans le présent chapitre certaines des principales dimensions économiques de ces compromis, d'abord en examinant le rôle de la péréquation fiscale et des normes nationales dans une fédération, puis en étudiant plus directement l'épineuse question de la répartition des pouvoirs. Nous commencerons toutefois par nous pencher sur les tendances qui peuvent être dégagées de l'évolution passée et future de la croissance du gouvernement fédéral et des provinces.

L'évolution des relations fiscales

Malgré les intentions qui animaient apparemment les Pères de la Confédération, la répartition officielle des pouvoirs au Canada entre le gouvernement fédéral et les provinces – telle qu'elle était inscrite d'abord dans l'AANB et qu'elle a été reprise dans la *Loi constitutionnelle de 1982* – n'a jamais été étanche. Si la plupart des pouvoirs législatifs sont clairement attribués à l'un ou à l'autre des paliers de gouvernement (par exemple, la santé, l'éducation et le bien-être social relèvent de la compétence exclusive des provinces), nombre d'entre eux sont énoncés en termes très généraux, de sorte que la compétence exercée dans les faits sur bien des secteurs se trouve partagée entre les deux niveaux. En outre, la constitution accorde aux deux paliers de gouvernement un certain pouvoir résiduel : les provinces conservent le pouvoir de légiférer sur les questions d'intérêt « purement local » tandis que les responsabilités non attribuées de façon spécifique relèvent automatiquement du gouvernement fédéral. Par ailleurs, la constitution ne limite aucunement le pouvoir du gouvernement fédéral ou des

provinces de dépenser dans les secteurs (y compris la prestation de services gouvernementaux) qu'ils jugent importants pour les Canadiens.

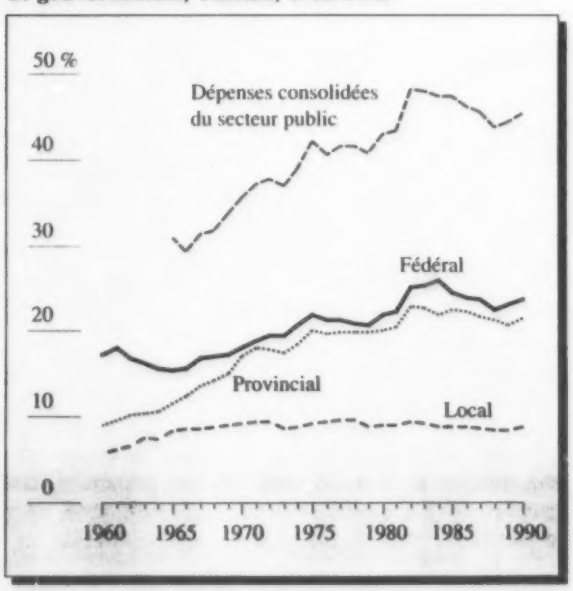
Aussi l'« équilibre des pouvoirs » initial a-t-il subi une évolution considérable au fil des ans – parfois par le biais d'ententes officielles, souvent de manière ponctuelle – sous l'effet d'un large éventail de pressions et de réalités nouvelles : les deux guerres mondiales, la crise des années 30, la revendication par les provinces d'une plus grande autonomie, l'évolution des préférences de l'opinion publique en matière d'équité économique et sociale, et la situation financière générale du gouvernement fédéral et des provinces à diverses époques.

L'évolution passée

On estime généralement, à l'heure actuelle, que le rôle du gouvernement fédéral diminue, en grande partie à cause de la gravité de la crise budgétaire des dernières années. Le graphique 4-1 montre que cette diminution de son importance relative se manifeste depuis au moins le début des années 60. Les dépenses consolidées du secteur public sont passées de 31 % du PIB en 1965 à 46 % à la fin des années 80, mais la proportion de cette progression imputable aux provinces était beaucoup plus forte que celle du gouvernement fédéral.

Graphique 4-1

Dépenses du secteur public[1], par palier de gouvernement, Canada, 1960-1990



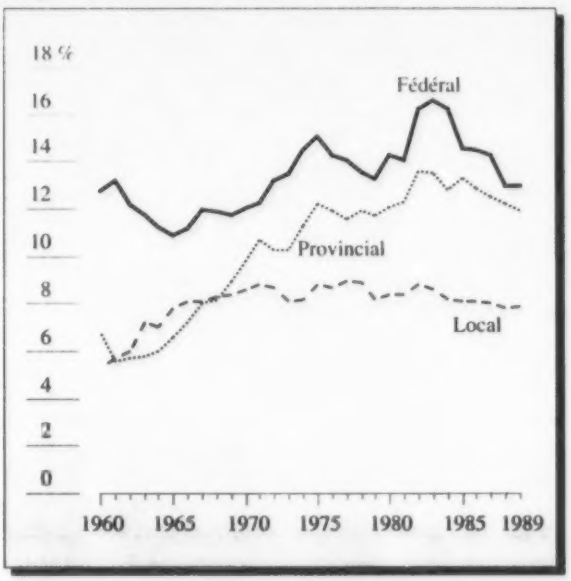
1 En proportion du PIB. Les données consolidées ne sont disponibles qu'à partir de 1965; elles ne comprennent pas les transferts aux paliers de gouvernement inférieurs, tandis que les dépenses fédérales et provinciales les comprennent.

Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

La croissance des dépenses des provinces était attribuable principalement à la création ou à l'élargissement de programmes dans les domaines des soins de santé, de l'éducation et des services sociaux. Dans de nombreux cas, le gouvernement fédéral a contribué à cet accroissement en recourant à la « carotte » du partage des frais. L'importance de la croissance des dépenses des provinces dans ces domaines apparaît de façon encore plus nette au graphique 4-2, qui exclut les transferts aux autres paliers de gouvernement et le service de la dette des dépenses totales et montre la tendance de l'ensemble des dépenses de programmes. Il s'agit du genre de dépenses publiques le plus « visible » aux yeux de la population. Le graphique montre que la part des provinces dans ces dépenses est maintenant aussi importante que celle du gouvernement fédéral.

Graphique 4-2

Dépenses de programmes[1], par palier de gouvernement, Canada, 1960-1989



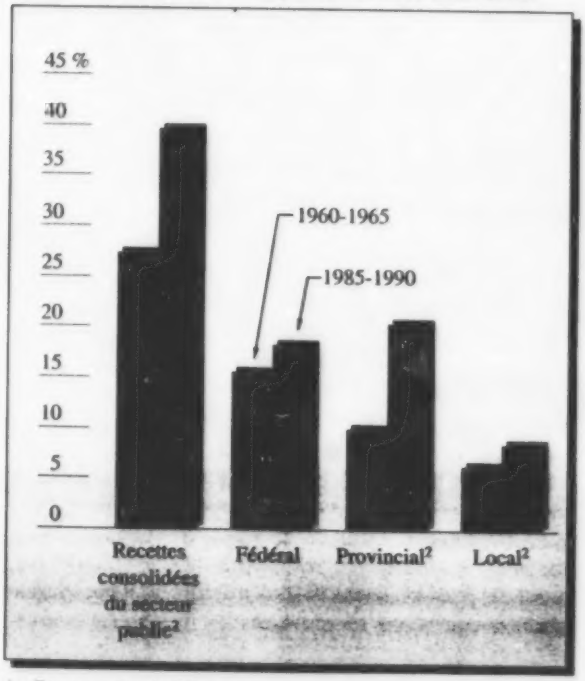
1 En proportion du PIB. Le service de la dette et les transferts aux paliers de gouvernement inférieurs sont exclus.

Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

Une évolution analogue se dégage du graphique 4-3, dans le cas cette fois des recettes publiques. Les recettes consolidées de l'ensemble du secteur public, qui correspondaient à 27 % du PIB en 1965, sont passées à 40 % au cours de la période 1985-1990, la hausse étant presque entièrement imputable aux provinces. Leurs recettes ont plus que doublé en proportion du PIB. Le graphique 4-4 révèle la progression considérable de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les sources de recettes des provinces. Ce phénomène est dû tant au transfert d'un nombre appréciable de points d'impôt du gouvernement fédéral aux provinces au cours des années 70 qu'aux majorations de taux d'imposition que les provinces ont dû appliquer pour faire face à des dépenses croissantes. Comme nous l'avons constaté au chapitre 3, ce recours de plus en plus grand à l'impôt sur le revenu des particuliers a amené les provinces à revendiquer un pouvoir de décision accru dans l'établissement des règles du jeu, ainsi qu'une plus grande marge de manœuvre afin de pouvoir adapter leur régime fiscal à leurs priorités propres.

Graphique 4-3

Recettes du secteur public[1], par palier de gouvernement, Canada, 1960-1965 et 1985-1990



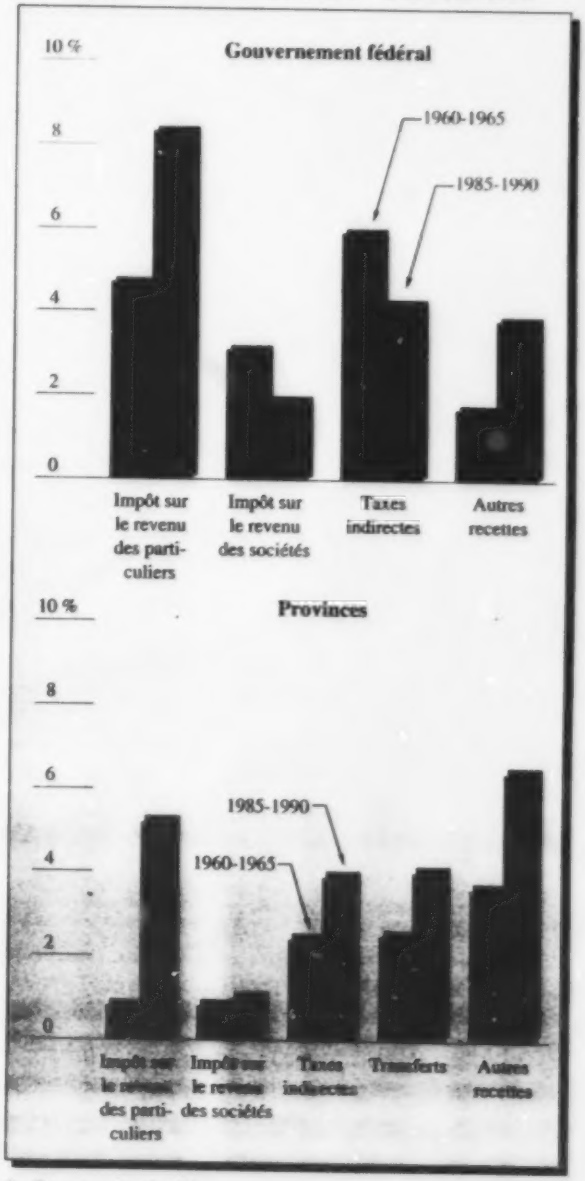
1 En proportion du PIB.

2 Les données consolidées ne sont disponibles que pour l'année 1965; elles ne comprennent pas les transferts des paliers de gouvernement supérieurs, tandis que les recettes provinciales et locales les comprennent.

Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

Graphique 4-4

Composition des recettes du gouvernement fédéral et des provinces[1], Canada, 1960-1965 et 1985-1990



1 En proportion du PIB.

Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

ce qui remet directement en cause les accords fédéraux-provinciaux actuels de perception fiscale[9].

Il convient aussi de noter que les transferts fédéraux aux provinces représentent toujours une proportion appréciable de leurs recettes. Des années 40 au début des années 70, le gouvernement fédéral a enregistré d'importants excédents budgétaires qui ont servi à financer le partage entre les régions du coût de prestation des services publics. Ces dernières années, cependant, le gouvernement fédéral a restreint la croissance de ces transferts afin de réduire son déficit. Aussi les transferts pécuniaires fédéraux – qui constituaient environ 29 % de l'ensemble des recettes provinciales au début des années 60 – n'en représentent-ils plus maintenant qu'environ 19 % (graphique 4-5). Cette tendance risque de s'accentuer au cours des prochaines années, en particulier à cause des effets marqués des restrictions budgétaires que le gouvernement fédéral a appliquées au Financement des programmes établis (FPE), mécanisme d'aide financière aux programmes provinciaux de soins de santé et d'éducation postsecondaire. Le FPE représente actuellement plus du tiers de l'ensemble des transferts budgétaires fédéraux aux administrations provinciales et locales.

Bien qu'à première vue le FPE ne semble pas avoir été plus touché que les autres catégories de dépenses fédérales par les compressions budgétaires appliquées depuis 1984[9], il importe de noter que les transferts « totaux » de FPE comprennent une composante « pécuniaire », qui correspond aux dépenses budgétaires véritables du gouvernement fédéral, et une composante fiscale ou de « points d'impôt » – c'est-à-dire la valeur des points d'impôt cédés aux provinces par le gouvernement fédéral en 1977[10]. Comme le plafonnement de la croissance des transferts de FPE s'applique à l'ensemble des transferts pécuniaires et des points d'impôt (et non uniquement aux transferts pécuniaires), la hausse naturelle de valeur des points d'impôt entraîne l'élimination progressive des transferts pécuniaires. Aussi ces derniers devraient-ils disparaître d'ici une dizaine d'années pour toutes les provinces[11].

Le graphique 4-6 illustre la diminution de la composante pécuniaire des transferts de FPE au cours des dernières années. À mesure que ces derniers disparaîtront, deux conséquences importantes risquent d'en découler. En premier lieu, le gouvernement fédéral pourrait ne plus être en mesure d'influer sur les décisions relatives à l'établissement de normes nationales en matière de soins de santé et

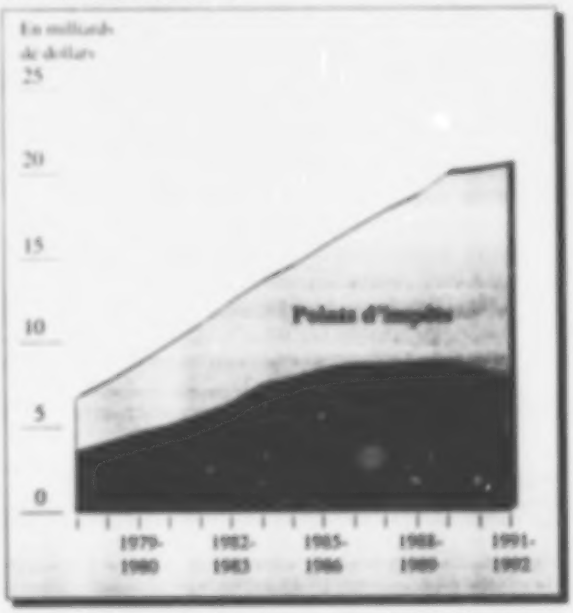
Graphique 4-5

Importance relative des transferts pécuniaires fédéraux, Canada, 1960-1989

Sources : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

Graphique 4-6

Transferts fédéraux sous forme de transferts pécuniaires et de points d'impôt au titre du Financement des programmes établis, Canada, 1977-1978 à 1991-1992



Source : Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada.

d'enseignement postsecondaire[12]. En second lieu, il se peut que la disparition des transferts entraîne implicitement une réduction du rôle du gouvernement fédéral dans la promotion du partage entre régions[13].

L'évolution future

Faut-il en déduire que la capacité du gouvernement fédéral d'influer sur les priorités des provinces par l'exercice de son pouvoir de dépenser, et de transférer des recettes entre régions, sera réduite à jamais ? Pour essayer de répondre à cette question, nous avons construit un modèle de projection des recettes et des dépenses fédérales et provinciales. Le modèle porte sur 26 postes de dépenses distincts et quatre sources de recettes distinctes, au niveau tant fédéral que provincial-local, jusqu'en l'an 2015. Les hypothèses détaillées figurent à l'appendice D.

Les projections présentées ci-après doivent être considérées comme une tentative visant à déterminer une évolution plausible des dépenses et des niveaux d'imposition aux deux paliers de gouvernement, compte tenu des engagements actuels et d'hypothèses réalistes quant au contexte économique et aux préférences du public en matière de niveau d'imposition et de dépenses gouvernementales ou de déficit nécessaire à leur financement. Sur le plan économique, par exemple, les projections reposent sur les perspectives à moyen terme (jusqu'en l'an 2000) du scénario de référence présentées au chapitre 2. Au-delà de l'an 2000, nous supposons tout simplement que l'économie progressera selon son taux de croissance potentiel à long terme[14].

Sur le plan politique et social, nous avons tenu compte des variations de la composition par âge de la population et des nouvelles priorités probables (au chapitre des dépenses (p. ex., pour le règlement des revendications territoriales des autochtones). Dans la plupart des cas, nous avons également prévu une augmentation de la valeur réelle des programmes au fil du temps; cependant, pour certains programmes (p. ex., les allocations familiales et les prestations de la sécurité de la vieillesse), la hausse des dépenses correspond uniquement au taux d'inflation, alors que pour d'autres (notamment la défense et les dépenses consacrées aux anciens combattants), une diminution absolue des dépenses réelles est prise pour hypothèse. De façon générale, la projection vise à tenir compte des conséquences à long terme du cadre d'action actuel, y compris des répercussions des compressions budgétaires fédérales jusqu'à l'exercice 1995-1996, et de la disparition des transferts pécuniaires de FPE d'ici le début de la prochaine décennie. (Les effets de l'évolution des arrangements constitutionnels sont abordés au chapitre 5.)

Un autre aspect important de toute projection de l'évolution future des dépenses et des recettes est l'hypothèse adoptée au sujet du déficit et de la dette du gouvernement fédéral et des provinces. Dans le cas des provinces, nous supposons généralement que le ratio de la dette provinciale-locale au PIB provincial se maintiendra, à partir de 1992-1993, au niveau de 1991-1992[15]. En d'autres termes, nous présumons que les nouvelles dépenses éventuelles des provinces seront compensées par des recettes supplémentaires, de manière à garder constant le ratio de la dette au PIB. Comme l'indique le graphique 4-7, ces hypothèses sont relativement compatibles avec le profil d'évolution de la dette provinciale au cours des dernières décennies, cette dette ayant été beaucoup plus stable que celle du gouvernement fédéral en proportion du PIB.

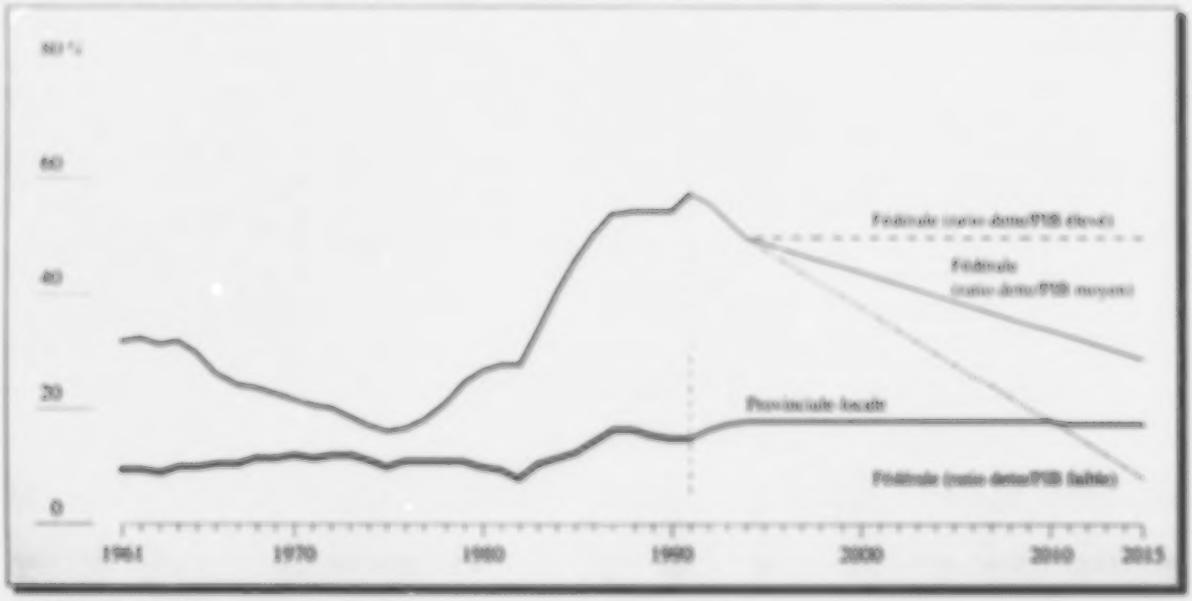
En ce qui concerne le gouvernement fédéral, trois scénarios différents sont élaborés au sujet de l'évolution du ratio de la dette fédérale au PIB. Dans le scénario de « ratio élevé », le gouvernement fédéral adopte la même stratégie (à partir de 1994-1995) que celle que nous prenons pour hypothèse dans le cas des provinces, à savoir le maintien du ratio de la dette au PIB au niveau prévu pour 1993-1994. Dans le scénario de « ratio moyen », le gouvernement fédéral adopte à partir de 1994-1995 une politique budgétaire plus restrictive qui a pour effet de ramener le ratio de la dette au PIB à environ 30 % – niveau généralement enregistré au début des années 80 – d'ici l'exercice 2014-2015. Dans le scénario de « faible ratio », la politique budgétaire du gouvernement fédéral est encore plus restrictive, ramenant le ratio de la dette du PIB à environ 10 % (soit au niveau le plus bas depuis la Deuxième Guerre mondiale).

Le graphique 4-8 révèle une tendance à la hausse constante des taux d'imposition provinciaux (exprimés sous forme de recettes propres en pourcentage du PIB) nécessaires pour faire face aux besoins de dépenses et aux objectifs relatifs à la dette dont il est fait état plus haut. L'augmentation globale, au cours des 25 prochaines années, s'établit à environ 2 % du PIB, chiffre sensiblement inférieur à la hausse des recettes propres des provinces au cours de toute période comparable depuis 1960. Cet accroissement projeté est dû principalement aux tensions constantes exercées sur les coûts des soins de santé sous l'effet de la hausse rapide du coût moyen de la prestation des soins de santé aux personnes de tout âge ainsi que du vieillissement de l'ensemble de la population.

Une situation bien différente ressort du graphique 4-8 dans le cas du gouvernement fédéral. La projection est dominée par la diminution, à partir de 1994-1995, des recettes fédérales nécessaires à la satisfaction des besoins de dépenses et à la réalisation des objectifs de réduction de la

Graphique 4-7

Dette fédérale et provinciale-locale[1], Canada, 1961-2015



1 En proportion du PIB.

Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

dette au cours de la période de simulation. Ce phénomène, qui tient à plusieurs raisons, résulte en grande partie de l'effet cumulatif des compressions budgétaires et des hausses d'impôt fédérales des dernières années[10]. Mais il est aussi renforcé par les tendances économiques implicites dans les projections du scénario de référence pour les années 90, tout particulièrement la croissance plus marquée de la productivité et la chute des taux d'intérêt réels.

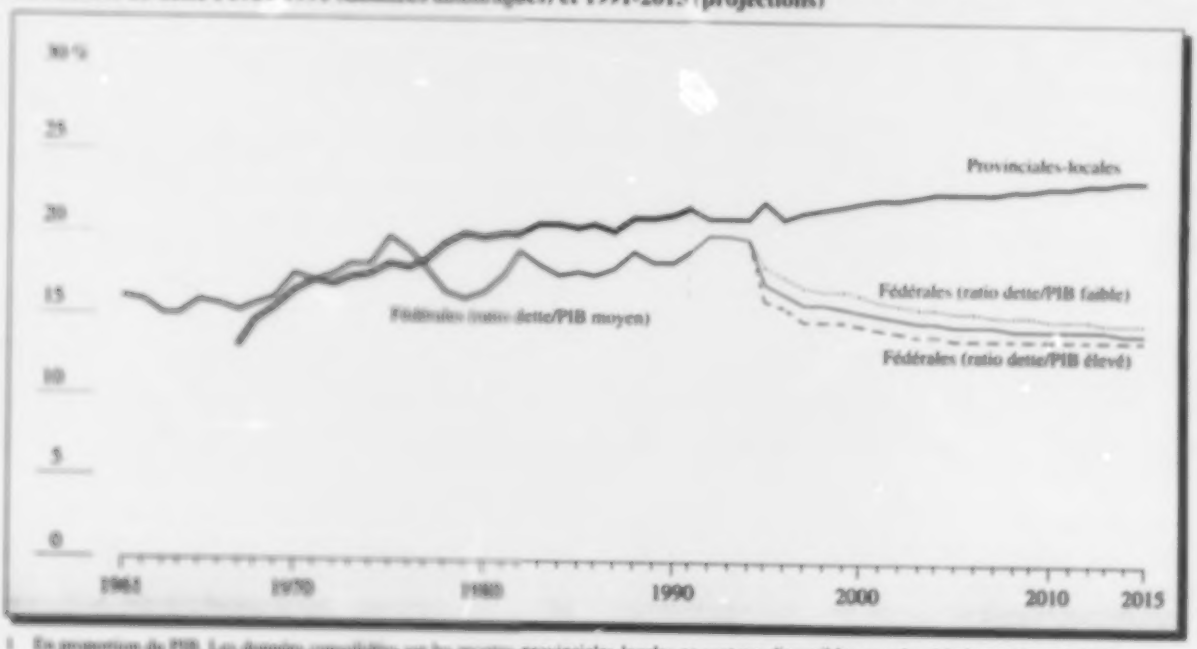
En un mot, les taxes et impôts fédéraux actuels semblent plus élevés qu'il n'est nécessaire aussi bien pour faire face aux besoins de dépenses projetés du gouvernement fédéral que pour atteindre les objectifs relativement ambitieux de réduction de sa dette à long terme. Par conséquent, d'ici le milieu des années 90, le gouvernement fédéral pourrait commencer à disposer d'une certaine marge de manœuvre budgétaire[11] – à supposer bien entendu que la conjoncture économique relativement favorable qui a été prise pour hypothèse à moyen terme se concrétise[12].

Ainsi, il se pourrait que certaines possibilités intéressantes commencent à se présenter au gouvernement fédéral après le milieu des années 90. Non seulement il lui serait peut-être possible de réduire considérablement l'encours de la dette publique, mais il pourrait également être en mesure de réduire les impôts – mettant ainsi des ressources supplémentaires à la disposition du secteur privé – ou de lancer de nouvelles initiatives de dépenses. De plus, même si notre modèle de projection ne peut traduire les effets secondaires de modifications de ce genre sur l'ensemble de l'économie, il est tout à fait possible que cette évolution fasse apparaître un « cercle vertueux » en favorisant une croissance économique plus rapide, grâce à laquelle il serait plus facile pour le gouvernement de réduire la dette publique, d'abaisser les impôts, et ainsi de suite.

Étant donné les nombreuses hypothèses sur lesquelles reposent ces projections et le fait qu'il faudra du temps avant que nous puissions être assurés de la reprise en matière viabilité de la dette fédérale, il est assurément prématuré pour le gouvernement fédéral de commencer à réfléchir aux usages possibles de la marge de manœuvre future qu'il pourrait essaie de se donner. Toutefois, il devient clair que, lorsqu'il s'agira de décider de la répartition future de ces ressources au Canada, il ne faudra pas présumer que le gouvernement fédéral sera handicapé à jamais par la crise financière des années 80. Autrement dit, les Canadiens devraient choisir entre une fédération relativement centralisée et une

Graphique 4-8

Recettes dont ont besoin le gouvernement fédéral et les administrations provinciales-locales pour remplir leurs engagements en matière de dépenses et atteindre leurs objectifs hypothétiques en matière de dette[1], 1961-1991 (données historiques) et 1991-2015 (projections)



1 En proportion du PIB. Les données consolidées sur les recettes provinciales-locales ne sont pas disponibles pour la période antérieure à 1967.
Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

fédération décentralisée à la lumière des avantages relatifs de chaque formule, au lieu de présumer tout simplement que les dés sont déjà jetés.

Le débat sur la Confédération : quelques questions clés

S'il est un domaine où une vision à long terme est nécessaire, c'est bien celui de l'élaboration d'une constitution, en particulier au Canada, où il est difficile de s'entendre sur des modifications constitutionnelles, même dans les circonstances les plus favorables. Bien que les possibilités de changement actuelles découlent principalement d'une crise politique, le statut de l'union économique canadienne n'en reste pas moins une considération de première importance : rares sont les Canadiens qui envisageraient favorablement une solution constitutionnelle qui simplifierait la situation politique, mais réduirait leurs perspectives de prospérité future. Dans la suite du chapitre, nous évaluons les aspects économiques de trois grands thèmes de toute réforme constitutionnelle : la péréquation fiscale, les normes nationales et la répartition des responsabilités et des pouvoirs entre les divers paliers de gouvernement.

La péréquation fiscale

Tout régime fédéral dans lequel les régions constituantes assument d'importantes responsabilités en matière de dépenses doit faire face au problème de l'inégalité des capacités fiscales, c'est-à-dire l'inégalité de la capacité qu'ont les régions de percevoir des recettes. Le tableau 4-1 montre que la capacité des provinces du Canada de percevoir des recettes, moyennant un effort fiscal identique, varie en 1991-1992 d'un minimum de 63 % de la moyenne nationale à Terre-Neuve à un maximum de près de 135 % en Alberta. Même si ces écarts ont varié quelque peu au fil des années, ils traduisent des différences structurelles fondamentales dans l'économie des diverses provinces – en particulier dans leur composition industrielle et démographique (p. ex., l'importance relative des secteurs employant une main-d'œuvre bien rémunérée) et dans leur dotation en ressources naturelles[19].

Tableau 4-1
Capacité fiscale des provinces[1], Canada, certains exercices, 1974-1975 à 1991-1992

Canada = 100

	1974-1975	1979-1980	1984-1985	1989-1990*	1990-1991*	1991-1992*
Terre-Neuve	62,5	57,6	58,6	62,7	62,4	63,1
Île-du-Prince-Édouard	58,6	55,3	60,2	64,4	63,8	64,6
Nouvelle-Écosse	67,2	64,0	72,0	74,9	75,0	75,6
Nouveau-Brunswick	68,9	67,2	66,5	71,1	70,4	71,2
Québec	81,1	77,1	78,6	86,0	85,6	86,1
Ontario	102,3	91,3	97,3	111,2	110,9	109,5
Manitoba	85,1	75,7	79,6	79,1	79,3	80,0
Saskatchewan	104,1	105,6	109,3	83,8	85,8	87,3
Alberta	182,3	231,3	207,0	130,5	133,0	134,5
Colombie-Britannique	116,2	120,1	100,7	106,5	105,2	104,9

*Estimations.
1 Mesurée d'après un indice calculé pour chaque province avant la prise en compte des paiements de péréquation.
Source D'après des données de Finances Canada.

Dans la plupart des fédérations, divers mécanismes de péréquation pallient au problème de l'inégalité des capacités fiscales. Certaines d'entre elles, dont le Canada, ont instauré des programmes officiels de péréquation qui permettent aux provinces les moins nanties d'obtenir des transferts sans conditions qui rapprochent leur capacité fiscale de la moyenne nationale. En 1991-1992, le régime de péréquation appliqué au Canada représentait près de 8,5 milliards de dollars de dépenses fédérales, soit environ 1,2 % du PIB[30].

Toutefois, comme l'indique la figure 4-1, d'autres programmes fédéraux peuvent eux aussi produire une certaine péréquation « implicite », par exemple les transferts fédéraux liés aux activités provinciales dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être social, de même que les transferts directs du gouvernement fédéral aux Canadiens, entre autres dépenses. Comme ces mesures sont financées par un effort fiscal (fédéral) uniforme d'un bout à l'autre du pays, ils réduisent la nécessité, pour les provinces ayant des capacités fiscales différentes, de percevoir elles-mêmes les recettes correspondantes. De cette manière, elles offrent à tous les Canadiens au moins la possibilité – qui devient parfois réalité – de recevoir des services publics équivalents, financés par un fardeau fiscal équivalent.

Au Canada, l'idée des paiements de péréquation remonte au rapport de la Commission Rowell-Sirois de 1940, qui avait été chargée d'étudier les difficultés financières éprouvées par nombre de provinces au cours des années 30. Il a cependant fallu attendre la conclusion des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux de 1957 pour assister à l'établissement d'un programme de péréquation en bonne et due forme. Ce programme a été progressivement élargi et modifié au cours des années, tandis que le principe de la péréquation a été enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

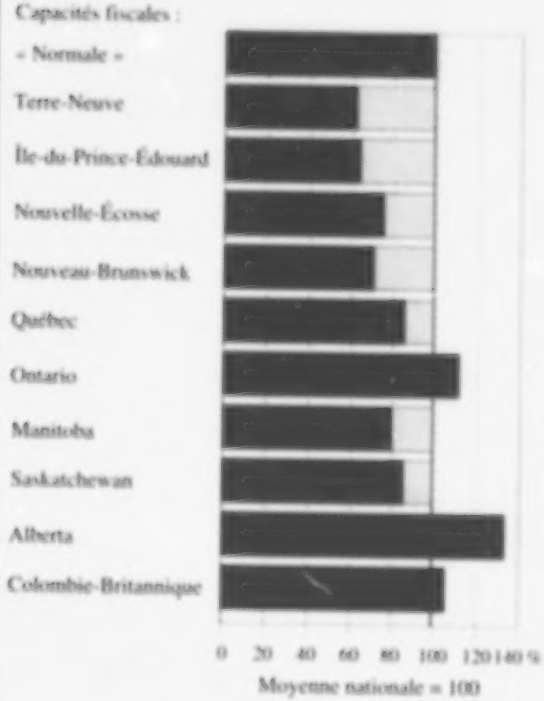
L'encadré illustre de façon schématique le fonctionnement du programme de péréquation actuel et la mesure dans laquelle il parvient vraiment à atténuer les écarts de capacité fiscale entre les provinces. Comme le montre le diagramme, le programme de péréquation ne vise pas l'égalité complète des capacités fiscales des provinces. Les paiements visent uniquement à porter la capacité fiscale des provinces défavorisées au niveau de la moyenne de cinq provinces « représentatives »[31] – niveau qui correspond actuellement à environ 99 % de la moyenne nationale – et le programme ne prévoit pas d'égalisation « à la baisse » pour les provinces dont la capacité fiscale dépasse ce niveau[32].

La formule actuelle souffre également de quelques autres lacunes, dont les restrictions imposées à la croissance des paiements de péréquation (point 7 de l'encadré) et l'absence d'un mécanisme qui permettrait de tenir compte non seulement des écarts de capacité fiscale, mais aussi des écarts de la demande de base de services (ou des coûts de prestation de ces services) dont les provinces ont la charge[33].

Les considérations d'équité et d'efficience

Le débat sur la nécessité de réformer le régime de péréquation du Canada devrait porter essentiellement sur deux

Fonctionnement de la formule de péréquation



1 Une assiette fiscale représentative est d'abord définie pour chacune des 37 sources de recettes auxquelles s'applique la formule.

2 Des taux d'imposition nationaux moyens sont ensuite calculés pour chaque source.

3 Les recettes par habitant pour chacune des provinces sont calculées à l'aide des taux nationaux moyens. Le segment foncé des barres du diagramme ci-contre représente, pour chaque province, les recettes totales par habitant de toutes les sources en proportion de la moyenne nationale en 1990-1991.

4 Les recettes moyennes par habitant sont ensuite calculées pour l'ensemble des cinq provinces « représentatives » (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique). Cette « normale » constitue la capacité minimale de production de recettes qui est en principe garantie à toutes les provinces en vertu du programme. Comme le montre le diagramme, la « normale » de 1990-1991 était égale à environ 99 % de la capacité fiscale moyenne de toutes les provinces.

5 L'écart entre les chiffres obtenus en 3 et 4, indiqué par le segment ombré des barres du diagramme, représente le paiement de péréquation par habitant auquel a droit une province.

6 Les provinces dont la capacité dépasse la « normale » ne participent pas directement au programme de péréquation, bien que les recettes fiscales fédérales provenant de ces provinces servent à en financer la majeure partie.

7 Les provinces dont la capacité fiscale n'atteint pas la « normale » touchent ordinairement des paiements de péréquation égaux au paiement par habitant auquel elles ont droit multiplié par leur population. Toutefois, les modifications apportées à la loi en 1987 pour limiter le taux de croissance des paiements de péréquation ont eu pour effet de les faire baisser en deçà du niveau nécessaire pour permettre aux provinces bénéficiaires d'atteindre la « normale » indiquée dans le diagramme.

questions clés. D'abord, dans quelle mesure le rôle du gouvernement fédéral en matière de péréquation (au titre tant du programme de péréquation à proprement parler que de ses autres activités de financement et de dépense) est-il nécessaire au maintien de l'union économique ? Ensuite, même si la péréquation n'est pas indispensable à l'avenir de l'union économique, peut-elle quand même se justifier par la volonté de partage qui anime les Canadiens ? En d'autres termes, le débat portera sur des questions d'efficience et d'équité. À titre de membres du Conseil économique, nous sommes persuadés que les mécanismes de réduction des écarts fiscaux entre les provinces sont justifiés tant pour des raisons d'équité que d'efficience économique[38].

L'argument de l'équité est relativement simple. L'égalisation des capacités fiscales des provinces permet aux personnes placées dans des situations analogues, mais vivant dans des provinces différentes, de pouvoir avoir accès dans l'ensemble à des services publics similaires, moyennant un fardeau fiscal semblable. Il convient toutefois de noter que les objectifs d'équité visés par les programmes de péréquation ne vont généralement pas jusqu'à assurer aux particuliers, lorsqu'ils sont placés dans une situation analogue dans différentes régions du pays, des services publics exactement semblables. D'autres mécanismes sont nécessaires à cette fin, dont certains seront abordés plus loin.

Sur le plan de l'efficience, la péréquation contribue à maintenir l'intégrité de l'union économique, les écarts de capacité fiscale risquant d'entraîner des déplacements de main-d'œuvre nuisibles à l'efficience tant pour la province de destination que pour la province d'origine. Les différences de capacité fiscale conduisent à des écarts structurels entre les « avantages fiscaux nets » (c'est-à-dire les avantages des programmes publics, nets d'impôt) dont bénéficient les résidents de différentes provinces. Comme les habitants des provinces à faible capacité fiscale doivent, dans l'ensemble, payer plus d'impôt que ceux des provinces nanties pour obtenir des services analogues, ils auront tendance à émigrer des provinces pauvres vers les provinces riches.

Toute migration qui résulte des écarts de capacité fiscale fait apparaître des inégalités entre les provinces concernées au plan de la productivité marginale de la main-d'œuvre et engendre une perte de productivité pour l'ensemble de l'économie[25]. De plus, les déplacements de main-d'œuvre de ce genre tendent également à perpétuer, voire à accentuer, les écarts interprovinciaux, car les provinces défavorisées perdent généralement leurs contribuables les plus productifs (p. ex., les jeunes adultes les plus instruits).

Étant donné la forte mobilité de la main-d'œuvre au Canada, les pertes d'efficience qui résulteraient de l'absence *complète* de péréquation devraient être importantes pour la plupart des provinces. Cependant, comme nous l'avons vu au chapitre 3, la barrière de la langue qui existe au Québec contribue à la faible mobilité de sa main-d'œuvre et rend indéniablement les Québécois moins sensibles que les autres Canadiens aux écarts d'avantages fiscaux nets. Par conséquent, l'argument de l'efficience qui milite en faveur du versement de paiements de péréquation à cette province aurait beaucoup moins de force.

Les options de réforme

La nécessité d'une forme quelconque de péréquation ne fait guère de doute dans une fédération dont les régions présentent une aussi grande diversité économique qu'au Canada. Par contre, l'ampleur de la péréquation est en grande partie fonction de l'attachement du pays au principe du partage entre les régions. Quelle que soit la décision que prendront les Canadiens à cet égard, il existe, comme nous l'avons déjà vu, bien des façons de parvenir au niveau de péréquation souhaité.

Dans une fédération fortement centralisée, la péréquation est assurée implicitement par l'exercice du rôle relativement important que joue le gouvernement fédéral en matière de dépenses directes[26]. En pareil cas, la nécessité d'un programme de péréquation officiel est peut-être relativement peu évidente. Toutefois, dans les situations moins extrêmes, plus les responsabilités des provinces sont importantes en matière de dépenses (et plus les écarts de capacité fiscale sont marqués entre elles), plus le besoin soit de transferts fédéraux-provinciaux conditionnels, liés aux dépenses provinciales, soit d'un programme officiel de paiements de péréquation inconditionnels se fait sentir.

Une formule de transferts fédéraux-provinciaux conditionnels permet d'obtenir des résultats plus uniformes dans l'ensemble du pays, car le gouvernement fédéral impose généralement des normes nationales comme condition des transferts. Toutefois, si les préférences du public à l'égard de programmes ou de services gouvernementaux particuliers diffèrent sensiblement, d'une région à l'autre, les transferts conditionnels peuvent mener aussi à un enchevêtrement plus complexe des compétences fédérales et provinciales ainsi qu'à l'imposition d'une uniformité plus poussée qu'il n'est nécessaire ou souhaitable. Dans le cas des paiements de péréquation inconditionnels, les provinces ont plus de latitude dans l'établissement de leurs priorités en fonction des préférences locales, et les risques d'enchevêtrement sont moindres. Par ailleurs, on risque de constater une plus grande diversité des résultats pour les citoyens placés dans des situations identiques, mais habitant des provinces différentes.

Dans une fédération décentralisée, la péréquation peut encore revêtir la forme de paiements inconditionnels du gouvernement fédéral. En fait, un renforcement du rôle joué par le gouvernement fédéral dans le versement de paiements de péréquation pourrait bien se révéler nécessaire pour faire contrepoids à la perte d'autres programmes fédéraux qui ont un effet d'égalisation[27].

Dans une fédération encore plus décentralisée, les provinces pourraient prendre en charge la conception et le financement du programme de péréquation. Cette solution pourrait prendre des formes diverses, et il existe des précédents dans d'autres fédérations. En Australie, par exemple, les États participent de très près à l'élaboration de la formule

de péréquation, même s'ils ne financent pas eux-mêmes les paiements de péréquation. En Allemagne, par contre, les *länder* les mieux nantis contribuent à une caisse qui sert au financement des paiements de péréquation. L'un des avantages de cette formule dans le contexte canadien serait de bien faire apparaître l'ampleur des transferts, tant pour les provinces contributrices que pour les provinces bénéficiaires. Il faudrait cependant que les provinces soient liées par leurs droits et obligations. Faute de quoi, les provinces contributrices pourraient décider unilatéralement de réduire leur participation financière au partage interrégional[28].

Une autre formule (également utilisée en Allemagne) est celle du partage fiscal, formule selon laquelle les recettes fiscales revenant aux provinces pourraient être perçues à l'échelle nationale, puis servir à relever la capacité fiscale des provinces défavorisées[29]. Cette possibilité pourrait convenir tout particulièrement au Canada si la décentralisation éventuelle des responsabilités en matière de dépenses s'accompagnait d'un transfert important de points d'impôt du gouvernement fédéral aux provinces.

Comme il a été mentionné plus haut, un degré élevé de péréquation – sous une forme ou une autre – est une condition nécessaire mais pas toujours suffisante pour que le traitement de personnes placées dans des situations analogues soit le même dans toutes les régions du pays. La mesure dans laquelle un traitement équivalent est une réalité plutôt qu'une possibilité théorique dépend davantage de l'engagement d'une fédération à l'égard de normes nationales.

Les normes nationales

La décision, prise ces dernières années, de limiter la croissance des transferts fédéraux au titre de la santé, de l'enseignement postsecondaire et de l'assistance sociale a fait surgir une question difficile à trancher sur le plan politique : si le gouvernement fédéral réduit sa participation financière, au nom de quel principe prétend-il pouvoir imposer des normes nationales applicables aux programmes provinciaux dans ces secteurs ? Pour certains, de telles normes nationales constituent l'essence même du régime politique du Canada. Pour d'autres, elles représentent la manifestation la plus visible des empiétements du gouvernement fédéral dans les secteurs de compétence provinciale.

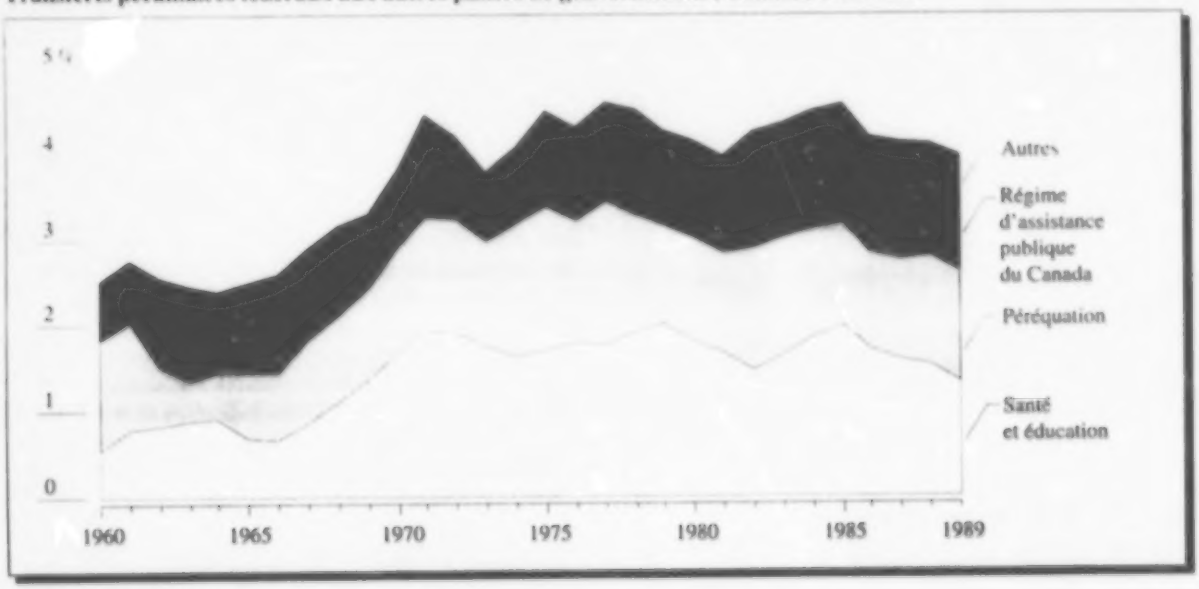
L'ensemble des transferts fédéraux dans ces secteurs – c'est-à-dire les accords de FPE et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) – constituent depuis longtemps un élément majeur des accords fiscaux fédéraux-provinciaux permettant d'assurer des services communs à tous les Canadiens (voir le graphique 4-9). Comme nous l'avons indiqué plus haut, ils constituent également un élément clé de la péréquation « implicite » au Canada. En outre, ils contribuent à stabiliser les recettes des provinces[30]. Ces transferts s'établiront à près de 14 milliards de dollars (soit 2 % du PIB) en 1991-1992[31].

C'est toutefois le rôle joué par ces transferts dans l'établissement de normes nationales qui suscite le plus la controverse, et les divers transferts jouent ce rôle de manière assez différente. En ce qui concerne les transferts au titre de l'assistance sociale dans le cadre du RAPC, le coût des dépenses provinciales admissibles est partagé à parts égales, et les « normes nationales » découlent de règles complexes qui définissent les catégories de dépenses visées. Les provinces sont toutefois libres de moduler le niveau des prestations d'assistance sociale, dont la générosité, de fait, varie sensiblement d'une province à l'autre. Tant que les prestations satisfont aux normes d'admissibilité, le gouvernement fédéral est tenu d'assumer la moitié des dépenses[32].

Bien que des dispositions du même genre aient existé longtemps pour les transferts dans le domaine de la santé, elles ont été modifiées en 1977, notamment parce qu'on estimait qu'elles dissuadaient les provinces d'adopter des modes plus efficients de prestation des soins de santé. Les accords de FPE appliqués depuis lors prévoient des transferts par habitant, qui visent à financer les soins de santé et l'enseignement postsecondaire, mais qui ne sont pas liés aux dépenses des provinces dans l'un ou l'autre de ces secteurs. Toutefois, pour cette raison, le FPE prête le flanc à la critique inverse, c'est-à-dire que les provinces ont désormais la possibilité de détourner ces fonds à d'autres fins et que plusieurs d'entre elles l'ont peut-être déjà fait, en particulier dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, où il n'existe aucune norme acceptée à l'échelle nationale[33]. En ce qui concerne les soins de santé, toutefois, les provinces doivent respecter certaines exigences (universalité, transférabilité, etc.) pour avoir droit à toute la partie pécuniaire des transferts de FPE qui leur revient.

Un problème d'imputabilité se pose dans les trois cas. Le gouvernement fédéral dépense 14 milliards de dollars par année afin de financer les programmes mis en œuvre par les provinces. Le public n'a guère conscience des transferts ainsi effectués par le gouvernement fédéral, de sorte que celui-ci n'en tire pas un grand avantage politique, même si on lui reproche le fardeau fiscal élevé qui est nécessaire au financement de ces transferts. Par ailleurs, les provinces sont frustrées par des restrictions qui les empêchent de s'écarter des normes nationales. Quels sont donc les arguments en faveur des normes nationales ?

Graphique 4-9
Transferts pécuniaires fédéraux aux autres paliers de gouvernement[1], Canada, 1960-1989



1 En proportion du PIB.
Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

Les considérations d'équité et d'efficience

La question des normes nationales déborde largement le cadre des transferts fédéraux au titre du FPE et du RAPC. On peut observer ou envisager leur existence dans les domaines, par exemple, de la politique réglementaire (protection de l'environnement, législation régissant les normes de prestations de retraite, réglementation des institutions financières et ainsi de suite) et de la fiscalité (harmonisation fiscale) de même que dans les programmes de dépenses gouvernementaux. Un argument qu'on peut faire valoir au nom de l'équité en faveur de normes nationales dans nombre de ces domaines est qu'elles maintiennent un ensemble commun de règles et d'avantages qui constituent des attributs fondamentaux de la citoyenneté, un peu comme le principe de l'égalité de traitement devant la loi ou le droit de libre établissement partout au pays.

Dans le cas des programmes de dépenses gouvernementaux qui comportent une importante dimension redistributive (les programmes de soins de santé, les allocations familiales, les prestations de sécurité de la vieillesse, etc.), on peut également invoquer l'équité pour justifier des prestations uniformes en faveur des Canadiens défavorisés, quel que soit leur lieu de résidence. Il faut cependant être conscient des conflits qui risquent d'éclater entre la vision large et la vision communautaire de ce qui constitue une redistribution équitable des revenus, ainsi que des difficultés qui peuvent se présenter lorsqu'on veut concilier des normes nationales et des préférences régionales différentes dans le domaine de la redistribution des revenus.

Il existe en outre au moins quelques cas où des normes nationales risquent, en soi, de créer des inéquités, en particulier lorsque l'application des normes se traduit par d'importantes dépenses supplémentaires pour les provinces et que des écarts appréciables de capacité fiscale persistent entre ces dernières (même après péréquation). Par exemple, si des normes nationales obligeant les provinces à accroître leurs dépenses au titre de l'éducation ou les empêchant d'adopter des mesures pour contenir la croissance des dépenses au titre des soins de santé étaient appliquées, les provinces les moins riches devraient imposer un fardeau fiscal plus lourd que s'il n'y avait pas de normes nationales. Ou bien, elles devraient réduire leurs activités dans d'autres secteurs, qui correspondraient peut-être mieux aux préférences de leurs résidents.

Le principal argument qu'on peut faire valoir au nom de l'efficience pour justifier des normes nationales est que

l'existence de certaines normes est indispensable au maintien ou à la promotion de l'union économique. Dans le cas des règles visant à empêcher la discrimination contre les résidents d'autres provinces en matière de mobilité, de commerce et d'investissement, des normes nationales permettent de prendre des décisions dans ces domaines en fonction des conditions du marché. Dans le cas de certaines politiques de réglementation – touchant par exemple les poids et mesures ou les normes relatives aux prestations de retraite – des normes nationales favorisent également l'efficience en matière d'échanges commerciaux et de mobilité de la main-d'œuvre.

En ce qui concerne la plupart des programmes de dépenses gouvernementaux, cependant, la principale justification des normes nationales sur le plan de l'efficience repose sur la nécessité d'éviter les mouvements migratoires excessifs qu'on pourrait observer si des provinces offraient à leur population respective des avantages fiscaux nets sensiblement différents, par exemple, dans le domaine des impôts, des mesures réglementaires et des services gouvernementaux. En pareil cas, des personnes d'une province pourraient juger que les avantages fiscaux nets offerts par une autre province répondent davantage à leurs préférences, ce qui pourrait les amener à déménager.

Ces mouvements migratoires permettraient de mieux adapter la fiscalité et les programmes gouvernementaux aux préférences des habitants de chacune des provinces. Mais ils pourraient aussi causer des inefficiences dans la mesure où des personnes se baseraient sur des facteurs autres que les conditions du marché pour décider de déménager ou non.

Les options de réforme

Dans une fédération, bien des mécanismes différents peuvent servir à établir des normes nationales. Dans une fédération centralisée, le gouvernement fédéral est en mesure d'instaurer et de faire appliquer lui-même un grand nombre de normes nationales. Ainsi, dans les domaines qui relèvent exclusivement de sa compétence législative (p. ex., les activités bancaires), il peut également imposer des lois et règlements uniformes. Par l'exercice de son pouvoir de dépenser, il peut aussi établir des normes uniformes pour certains services gouvernementaux en les fournissant directement au public (p. ex., les allocations familiales et les prestations de la sécurité de la vieillesse) ainsi qu'en offrant aux provinces des encouragements financiers pour les inciter à adapter leurs programmes à ces normes (p. ex., en matière de soins de santé).

Le gouvernement fédéral a cessé dans une large mesure, au cours des dernières années, de recourir à son pouvoir de dépenser afin d'établir des normes nationales dans de nouveaux secteurs à cause de la crise des finances fédérales. En outre, pour plusieurs normes nationales en place, notamment dans le domaine des soins de santé, la capacité du gouvernement fédéral de les faire respecter par le biais des transferts qu'il verse aux provinces est en train de diminuer en même temps que les transferts en question. Toutefois, comme l'ont montré nos projections présentées précédemment, la situation financière du gouvernement fédéral pourrait se redresser suffisamment d'ici la fin de la décennie pour lui permettre de jouer de nouveau un rôle dans l'établissement de normes par ce biais.

La tradition canadienne en matière d'accords fédéraux-provinciaux dans ces domaines a consisté dans l'établissement de normes par le gouvernement fédéral, après consultation des provinces ou négociation avec ces dernières. Cependant, le caractère à sens unique de ces négociations a fait l'objet de beaucoup de critiques, en particulier la possibilité qu'a le gouvernement fédéral de modifier unilatéralement les conditions des transferts aux provinces. Une solution de rechange consisterait à rendre ces accords plus semblables à des « contrats » qui lieraient les parties, pour une période déterminée ou non, et pourraient être exécutés par recours aux tribunaux. Une autre solution serait d'adopter la méthode européenne, en donnant au gouvernement fédéral, sous réserve de l'approbation obligatoire des provinces, le pouvoir d'établir des objectifs nationaux relativement généraux, tout en laissant aux provinces la latitude de décider des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs[34].

Dans une fédération décentralisée, les normes nationales pourraient également être mises en application par les provinces elles-mêmes. Ces dernières pourraient par exemple établir des normes nationales en concluant des ententes interprovinciales analogues à l'accord signé récemment au sujet des pratiques en matière de marchés publics. Une telle formule pourrait certes remplacer l'établissement des normes par le gouvernement fédéral, mais il importerait que ces ententes lient les parties et puissent faire l'objet de mesures exécutoires. Cela pourrait nécessiter la création d'organismes conjoints chargés de faire appliquer les ententes, lesquelles devraient pouvoir être exécutées par recours aux tribunaux ou à des organismes quasi judiciaires[35]. Même dans ce cas, l'application faite des directives en Europe indique que les possibilités de confusion et d'application inégale des normes risqueraient d'être appréciables[36]. Il pourrait également se révéler difficile d'instaurer des nouvelles normes nationales par un mécanisme qui s'apparente au fond à celui des « comités », même s'il existait dans l'opinion publique un consensus assez général en faveur de leur mise en œuvre.

Une autre possibilité, pour l'application de normes nationales dans une fédération centralisée ou décentralisée, serait de les enchâsser dans la constitution, c'est-à-dire d'en faire expressément un droit des citoyens. Il s'agit, à bien des égards, de l'approche la plus directe, mais la rigidité de cette formule constitue un inconvénient de taille. Il est extrêmement difficile de modifier la constitution canadienne, et il est fort probable qu'avec le temps les citoyens et les gouvernements souhaiteraient modifier un grand nombre de normes. De plus, l'enchâssement de normes nationales pour en faire des « droits constitutionnels » risquerait de réduire les possibilités de compromis et de créer un climat qui prêterait davantage à la contestation judiciaire au sujet de questions d'intérêt public en raison de la nécessité constante de demander aux tribunaux de statuer sur la signification précise de ces droits.

Quel que soit le mécanisme employé pour mettre en application des normes nationales, il importe de tenir compte des répercussions possibles de leur instauration sur la situation financière des provinces à faible capacité fiscale. L'imposition de normes ne se justifie guère, que ce soit sur le plan de l'équité ou de l'efficience – en particulier dans une fédération où les dépenses et la fiscalité sont sensiblement décentralisées – s'il n'existe pas des mesures de péréquation suffisantes pour permettre à toutes les provinces de respecter ces normes. Cela souligne le rapport étroit qui existe entre les décisions portant sur la nécessité de la péréquation et sur les normes nationales. Cela nous amène aussi directement à poser la question fondamentale de la répartition des responsabilités et des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces.

La répartition des pouvoirs

Il est parfois tentant de ramener la lutte de pouvoir entre le gouvernement fédéral et les provinces à une simple guerre territoriale que se livreraient les élites politiques pour obtenir l'allégeance politique des Canadiens. La répartition des pouvoirs a toutefois des conséquences bien réelles pour l'état de l'union économique ainsi que la cohésion de la société à long terme.

Les pouvoirs publics cherchent à jouer trois rôles distincts, mais liés entre eux, dans l'économie :

- promouvoir l'utilisation efficace des ressources en suscitant un environnement qui favorise l'efficience de l'activité économique et en fournissant directement au public certains types de biens et de services quand le secteur privé ne peut le faire;

- redistribuer les revenus ou fournir des biens et des services aux particuliers et aux ménages en conformité avec la conception que le public se fait généralement de l'équité ou de la justice; et

- promouvoir une plus grande stabilité de l'économie sur le plan de l'emploi, du niveau des prix et du niveau de vie.

Le choix des Canadiens entre diverses répartitions des pouvoirs – c'est-à-dire entre la « centralisation » et la « décentralisation » – obéit principalement à des préférences politiques et sociales qui risquent fort d'évoluer avec le temps. D'un point de vue économique, nous devons savoir de quelle manière les fonctions des pouvoirs publics qui viennent d'être décrites peuvent être exercées dans le cadre de différentes structures politiques, et de quelle façon on peut tenir compte de l'évolution des préférences de la population. Dans les pages qui suivent, nous poserons ces questions et nous nous pencherons sur deux questions étroitement liées à ces dernières, le bien-fondé de la concurrence entre gouvernements et l'enchevêtrement des compétences.

Les dimensions politiques et économiques

En matière de redistribution interrégionale et interpersonnelle, les préférences politiques et sociales priment dans la détermination des rôles respectifs des provinces et du gouvernement fédéral. Ce choix exerce lui-même une influence prépondérante sur la détermination de la répartition des responsabilités gouvernementales dans un large éventail de secteurs, car presque toutes les activités des pouvoirs publics – prélever des impôts, verser des transferts aux particuliers, aux entreprises ou aux autres administrations publiques, voire édicter diverses réglementations – comportent d'une façon ou d'une autre une redistribution de revenus, de privilèges ou d'autres avantages d'un groupe à l'autre.

En conséquence, les tenants de la vision « large » du fédéralisme concluent que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle important pour veiller à ce que la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers soit à peu près identique dans toutes les régions du pays et que les citoyens aient accès dans les mêmes conditions aux programmes de transfert et aux régimes d'assurance sociale. Pour leur part, les adeptes de la vision « communautaire » du fédéralisme estiment que les provinces doivent avoir le pouvoir de redistribuer les revenus par le biais tant du régime fiscal que des programmes gouvernementaux selon les préférences locales.

Concernant les deux autres rôles de l'État – la stabilisation et la promotion d'une économie efficiente et fonctionnant bien –, les considérations économiques revêtent plus d'importance. Au chapitre 3, par exemple, nous avons montré que la libre circulation des biens, des services et des capitaux au-delà des frontières intérieures et extérieures ainsi que la libre circulation de la main-d'œuvre dans le pays étaient essentielles pour permettre aux Canadiens d'obtenir le revenu le plus élevé possible. L'atténuation des écarts de capacité fiscale entre les provinces constitue aussi un élément important de l'affectation efficiente des ressources, comme nous l'avons indiqué dans le présent chapitre.

Dans une fédération fortement centralisée, tous ces résultats peuvent être obtenus par l'exercice d'un pouvoir fédéral fort en matière de réglementation du commerce, de l'investissement et des marchés du travail, ainsi que par l'établissement de normes nationales régissant les services publics et la fiscalité, entre autres. Cependant, dans une fédération plus décentralisée – comme l'est le Canada, même de nos jours – d'autres mécanismes sont nécessaires pour faciliter l'intégration du marché intérieur par delà les nombreux territoires ou compétences. Certains de ces mécanismes ont été décrits dans la section précédente.

L'élément commun à toutes ces options est que, si le maintien ou le renforcement de l'union économique demeure l'objectif de tous les gouvernements au Canada, la décentralisation n'accroît pas nécessairement la liberté d'action des provinces. Il se peut qu'elle ne fasse que modifier le rôle des divers intervenants pour ce qui est de satisfaire les exigences fondamentales de l'intégration économique. Les provinces peuvent influer davantage sur la détermination de ces exigences et normes, mais elles acquièrent aussi plus de responsabilité en ce qui concerne leur respect et leur application.

Dans le domaine fiscal, les limites des pouvoirs à exercer aux paliers fédéral et provincial sont fixées par deux principes fondamentaux. En premier lieu, il faut recourir à la fiscalité locale pour financer les dépenses locales et à la fiscalité nationale pour financer les dépenses nationales. Ainsi, le gouvernement taxateur peut être tenu de rendre des comptes au sujet des dépenses correspondantes. En deuxième lieu, les impôts doivent bien souvent être harmonisés et perçus par le plus petit nombre d'organismes possible, pour des raisons d'efficience sur le plan de l'observation de la loi (afin de réduire les coûts subis par le contribuable et d'éviter une double imposition) et de la perception (de manière à réduire les frais d'administration et à lutter contre l'évasion fiscale).

On pourrait faire valoir qu'à la lumière de ces principes, l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés doit être perçu à l'échelle nationale (ou au moins de façon coordonnée) – ce qui correspond à la pratique actuelle au Canada – et que le gouvernement fédéral ne doit pas en percevoir plus qu'il n'est nécessaire pour financer ses dépenses propres. Ces dernières pourraient comprendre certains transferts aux particuliers (à supposer que le gouvernement fédéral ait un rôle à jouer dans la redistribution des revenus), mais non les transferts aux provinces, sauf la péréquation.

Sur le plan des dépenses, le principe de base veut que les programmes d'intérêt principalement local ou régional (le ramassage des ordures et le réseau routier, par exemple) soient du ressort des administrations locales ou provinciales, tandis que ceux qui répondent à un intérêt principalement national (la défense nationale et la péréquation, par exemple) relèvent du gouvernement fédéral. Un certain nombre de nuances doivent cependant être apportées à ce principe.

En premier lieu, la prestation locale ou régionale de certains services gouvernementaux peut donner lieu à des effets de débordement. Cela signifie que les résidents d'une province peuvent bénéficier de services fournis par une autre province, auxquels ils n'ont pas contribué (par exemple, lorsque les employeurs d'une province embauchent du personnel qui a fait ses études et qui a été formé dans une autre province). Dans ces cas, l'intervention du gouvernement fédéral peut se justifier si elle a pour but de fournir aux provinces les stimulants financiers nécessaires pour leur permettre de produire les biens ou services voulus. En deuxième lieu, la production de certains biens et services publics peut offrir la possibilité d'économies d'échelle, qui rendent leur prestation plus efficiente au niveau fédéral qu'à l'échelon provincial ou local. En troisième lieu, il peut arriver que la prestation décentralisée de services gouvernementaux soit plus favorable à l'innovation en faisant naître de multiples « laboratoires » provinciaux qui cherchent différentes façons de répondre aux besoins du public au moindre coût.

Il ressort clairement de ce bref exposé que les principes économiques qui président à la répartition des pouvoirs entre gouvernements aident à définir les balises d'une répartition appropriée. Ils ne permettent cependant pas de déterminer une formule absolue permettant de choisir la « bonne » répartition. En fait, ils laissent aux Canadiens une grande latitude pour arrêter leurs choix en fonction de la diversité qu'ils sont prêts à accepter et de leur confiance dans la capacité qu'auraient des dispositions constitutionnelles plus décentralisées de préserver les avantages de l'union économique.

La concurrence et l'enchevêtrement

Une question qui n'a pas été réglée est celle de savoir si les citoyens peuvent bénéficier de la concurrence entre gouvernements, qu'il s'agisse d'une concurrence entre les provinces ou entre elles et le gouvernement fédéral. La concurrence entre provinces est souvent considérée comme nuisible à l'union économique. Plus particulièrement, la concurrence qui prend la forme de politiques discriminatoires à l'endroit des non-résidents (p. ex., en protégeant délibérément les producteurs locaux ou en instaurant des stimulants spéciaux afin d'attirer les investissements ou la main-d'œuvre qualifiée des autres provinces) peut se révéler coûteuse par les pertes d'efficience qu'elle entraîne. Sur le plan positif, cependant, la concurrence peut déboucher sur des services publics de meilleure qualité, un meilleur enseignement, par exemple, parce qu'une province voit dans celui-ci la clé de sa prospérité économique, ou que ses services d'éducation sont mieux adaptés aux préférences de sa population.

La concurrence entre provinces peut également avoir pour effet de réduire la taille de l'administration provinciale, encore que, de toute évidence, les opinions soient partagées sur le bien-fondé de cette évolution. Par exemple, si la concurrence interprovinciale entraînait une diminution des taux d'imposition dans le but d'attirer les investissements ou les particuliers à revenu élevé, l'assiette de certains impôts pourrait se trouver considérablement réduite, ou entièrement éliminée (comme cela a été le cas pour les droits successoraux au Canada au cours des années 70). À long terme, une assiette fiscale plus faible limite la taille de l'appareil gouvernemental.

La concurrence entre le gouvernement fédéral et les provinces fait naître des préoccupations d'un ordre assez différent, qui tiennent à ce qu'on appelle souvent l'« enchevêtrement » des compétences. De façon générale, cet enchevêtrement se produit lorsque les mesures prises par un gouvernement dans un secteur donné entrent en interaction avec celles d'un autre gouvernement. À bien des égards, ce phénomène est le résultat inévitable de l'adoption d'un régime fédéral. Par définition, une fédération permet aux diverses régions et localités d'exprimer leur diversité, tout en assurant une présence fédérale qui puisse servir de cadre de référence commun à tous ses citoyens. Il est cependant inévitable que bien des champs d'action (l'environnement, les transports, les communications et l'immigration, par exemple) intéressent aussi bien le gouvernement fédéral que les provinces. C'est pourquoi il est difficile de discerner les sphères d'influence « provinciale-locale » et « fédérale ».

La principale objection à l'enchevêtrement des compétences est qu'il peut se traduire par des coûts appréciables pour les Canadiens en leur qualité de contribuables, d'usagers des services gouvernementaux et d'assujettis à la réglementation de l'État. Par exemple quand les règlements fédéraux et provinciaux diffèrent dans des domaines connexes – ou, pis encore, se contredisent –, le secteur privé doit assumer des coûts d'observation de la loi plus élevés.

Dans les cas de dédoublement des services gouvernementaux, deux organismes différents peuvent essayer de remplir les mêmes fonctions. Il peut en résulter non seulement un gaspillage de fonds publics, mais aussi des politiques inefficaces ou incohérentes, en particulier si les organismes en cause négligent de coopérer (ou même se nuisent l'un l'autre), s'ils s'engagent dans une lutte de pouvoir ou s'ils essaient de se transférer mutuellement la charge de desservir une clientèle particulière[37]. Il peut aussi en résulter un manque d'imputabilité si un palier de gouvernement peut éviter d'être tenu responsable des lacunes de ses politiques en prétendant que c'est « l'autre » niveau qui en est responsable. Signalons enfin les coûts de la surenchère à laquelle peuvent se livrer les gouvernements dans les services qu'ils offrent au public en essayant de se rallier l'opinion publique.

Par ailleurs, il est également possible de soutenir que la concurrence fédérale-provinciale peut offrir certains avantages. Par exemple, dans le cas des dépenses de programmes et de la réglementation, cette concurrence donne davantage l'assurance que les besoins non comblés en matière de politique seront satisfaits. Dans le cas de bien des services gouvernementaux, la clientèle peut bénéficier de l'existence de programmes concurrents parce qu'elle a alors plus de chance de trouver des mesures qui répondent à ses besoins particuliers. Dans le cas de la réglementation (la protection du consommateur, par exemple), un ensemble de règlements nationaux uniformes peut être le plus approprié dans les domaines qui ont d'importantes répercussions au niveau national (p. ex., les normes applicables aux produits), tandis que dans d'autres domaines (p. ex., les périodes de réflexion suivant l'achat de biens par suite de sollicitations téléphoniques), c'est la réglementation provinciale qui répond peut-être le mieux aux préférences et aux besoins de la population locale.

Le problème qui se pose à l'analyste tient au fait que les coûts et les avantages de la concurrence sont difficiles à déterminer. La seule façon de définir plusieurs des coûts mesurables est de demander aux bénéficiaires des programmes gouvernementaux s'ils ont ou non subi ces coûts.

Jusqu'ici, dans les quelques études consacrées à cette question, on s'est efforcé d'y répondre soit en demandant aux fonctionnaires s'il existait à leur avis des dédoublements inutiles[38], soit en classant tout simplement les programmes fédéraux et provinciaux en fonction de leur secteur d'application générale et de leurs clientèles cibles[39].

Ces études font généralement apparaître des chevauchements de responsabilité considérables entre les deux paliers de gouvernement, mais sans permettre de définir la portée véritable des dédoublements nuisibles de services, ni d'évaluer les coûts entraînés par l'inefficacité ou l'incohérence prétendue des politiques. (Voir dans l'encadré un glossaire de certaines des distinctions entre les enchevêtrements qui sont source de gaspillage et ceux qui ne le sont pas nécessairement.) Nous ne disposons donc que d'exemples ponctuels de gaspillage qui exaspère les clients ou les contribuables qui en ont connaissance, sans pouvoir évaluer globalement l'ampleur du problème.

Glossaire : L'enchevêtrement des activités gouvernementales

Double emploi : cas où une activité gouvernementale répond à un besoin déjà entièrement satisfait par un autre programme et ne contribue pas à atteindre un objectif stratégique supplémentaire.

Dédoublement : cas où une activité gouvernementale donne lieu à des structures parallèles supplémentaires d'administration et de mise en œuvre de programmes, etc. La mesure dans laquelle ces dédoublements constituent un double emploi véritable dépend des économies d'échelle susceptibles d'être réalisées dans l'administration de l'activité et de la possibilité éventuelle de mieux faire correspondre les services aux besoins de la clientèle cible grâce au plus grand choix d'options offert.

Chevauchement : désigne habituellement les initiatives simultanées prises dans le cadre de programmes de dépenses par plus d'un palier de gouvernement à l'intention de la même clientèle. Ces initiatives peuvent avoir des effets cumulatifs (se renforçant les unes les autres), complémentaires (parce qu'elles visent des *clients* différents ou répondent à des besoins différents des mêmes clients) ou superflus (c'est-à-dire engendrant un double emploi).

Chevauchement direct : cas où deux paliers de gouvernement ou plus réalisent des activités semblables dans le même « champ d'action » en établissant des structures d'administration et de prestation des services parallèles. Dans la mesure où les chevauchements directs ont des effets cumulatifs ou complémentaires, il n'y a pas nécessairement double emploi au sens strict, bien qu'il puisse exister des problèmes de coordination – sinon des incohérences – dans le fonctionnement effectif des programmes qui se chevauchent. Les chevauchements directs peuvent également être superflus dans la mesure où la clientèle desservie peut simultanément bénéficier de deux programmes différents, dont l'un ne contribue pas à atteindre des objectifs stratégiques. Les exemples du genre sont cependant très rares, car on prend habituellement les mesures nécessaires pour que deux gouvernements ne subventionnent pas, par exemple, la même activité à l'insu de l'autre.

Chevauchement indirect : cas où un palier de gouvernement en aide un autre – généralement en lui fournissant des fonds, par exemple dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE) ou du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) – pour la mise en œuvre de programmes dont il n'assume pas directement la responsabilité. Ce genre de chevauchement n'occasionne pas de dédoublement en soi, bien qu'il puisse engendrer une diffusion des responsabilités.

Double réglementation : cas où une activité fait l'objet de restrictions réglementaires exécutoires imposées par plus d'un palier de gouvernement. De façon générale, les coûts résultant de l'incompatibilité ou des contradictions entre les divers règlements émanant de paliers de gouvernement différents sont beaucoup plus élevés que ceux qui résultent des chevauchements des services gouvernementaux. En outre, l'existence de deux ensembles de règlements non contradictoires mais distincts peut en soi occasionner des coûts d'observation de la loi plus élevés (par exemple, lorsqu'il faut embaucher du personnel juridique supplémentaire chargé d'effectuer les recherches sur les règlements et d'interpréter ceux-ci).

Enchevêtrement : cas où des programmes ou règlements émanant de plus d'un palier de gouvernement touchent le même champ d'action. Ce concept englobe les chevauchements et la double réglementation, mais il est plus vaste. Par exemple, des modifications apportées par le gouvernement fédéral aux critères d'admissibilité à l'assurance-chômage peuvent avoir des effets indirects sur les dépenses des provinces en matière de bien-être social.

Les options de réforme

À supposer que les chevauchements et dédoublements constituent effectivement un problème grave, comment pourrait-on changer la répartition des pouvoirs afin de le surmonter ? De toute évidence, le problème disparaîtrait si les Canadiens devaient opter pour l'une ou pour l'autre des formes extrêmes de centralisation ou de décentralisation, puisqu'il n'y aurait alors plus guère de possibilités de concurrence entre les différents paliers de gouvernement. Entre ces deux extrêmes, une solution consisterait peut-être à enchâsser dans la constitution une répartition vraiment étanche des pouvoirs, qui empêcherait la répétition des chevauchements et dédoublements. Même si la chose était possible – on peut se demander comment on pourrait séparer l'aspect interprovincial et international des transports ou de l'environnement, par exemple, de leur dimension locale ou régionale – cette solution risquerait de donner la priorité absolue à la clarté au détriment de la souplesse. Toute répartition des pouvoirs qui serait adaptée à la technologie, au contexte économique et aux choix politiques d'aujourd'hui devrait probablement évoluer avec le temps; or, il serait à tout le moins coûteux d'engager périodiquement un débat sur les modifications à apporter à la constitution de manière à procéder à une nouvelle répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces.

L'autre possibilité consisterait à maintenir la pratique qui consiste à laisser les deux paliers de gouvernement exercer des pouvoirs plus ou moins concurrents dans les mêmes secteurs, tout en précisant bien celui qui aurait « prépondérance » dans certains cas (ou dans tous). Cela signifierait que le gouvernement prépondérant pourrait passer outre aux lois et règlements de l'autre palier de gouvernement et y substituer les siens. Là où le gouvernement fédéral exercerait son pouvoir de dépenser dans un secteur de prépondérance provinciale, chaque province aurait un droit de retrait et de compensation sans condition[40].

Cette formule offre l'avantage de permettre aux deux paliers de gouvernement d'« entrer » dans un nouveau champ d'action afin de répondre à des besoins non satisfaits, tout en permettant à celui qui est prépondérant (ou qui jouit d'un droit de retrait) d'éviter les règlements ou les programmes de dépenses coûteux, incohérents ou contradictoires. Un autre avantage possible est que cette formule permettrait l'adoption d'arrangements asymétriques si certaines provinces avaient des motifs particuliers de préférer des règlements ou des programmes de dépenses provinciaux aux règlements ou programmes fédéraux[41]. Comme en témoigne l'encadré, les asymétries de ce genre sont déjà relativement courantes au Canada. La constitution de 1867 prévoyait des asymétries en matière de droit de la propriété et de droit civil ainsi que d'éducation. Depuis lors, des arrangements administratifs spéciaux ont été pris dans un certain nombre de sphères d'activité différentes. Certaines asymétries traduisent les préférences et les besoins particuliers de certaines provinces (p. ex., l'approche différente du Québec en matière de placement des cotisations au Régime de rentes du Québec), tandis que d'autres résultent de la possibilité qu'ont les provinces les plus populeuses de réaliser des économies d'échelle dans la production de certains services publics (ainsi que l'ont fait l'Ontario et le Québec dans le cas des services provinciaux de police, par exemple).

Le choix du palier de gouvernement qui se verrait accorder la prépondérance, ainsi que des domaines où celle-ci s'exercerait, dépendrait en principe de la préférence des Canadiens pour des mécanismes allant dans le sens de la centralisation ou de la décentralisation. En pratique, cependant, le choix entre les deux genres de mécanisme pourrait évoluer avec le temps. Le processus politique aurait pour effet de veiller à ce qu'un gouvernement ayant la prépondérance dans un domaine particulier ne puisse pas remplacer facilement une politique populaire adoptée par un autre gouvernement par des mesures moins bien acceptées.

Conclusion

La principale décision à prendre, dans toute révision des responsabilités et des rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces au Canada, concerne le choix de la conception du partage. Les Canadiens considèrent-ils le gouvernement fédéral comme le principal arbitre en matière d'équité au Canada ? Ou s'identifient-ils à une région ou à une collectivité particulière et, par conséquent, envisagent-ils de confier ce rôle d'arbitre au gouvernement provincial ? Dans le premier cas, le gouvernement fédéral a un rôle direct à jouer dans la redistribution des revenus en faveur des citoyens les plus défavorisés, ainsi que des provinces les moins nanties. Dans la deuxième éventualité, son rôle peut être beaucoup plus limité, mais les provinces assument des responsabilités accrues en ce qui concerne l'établissement et le maintien de normes de base dans les programmes comportant une importante dimension redistributive.

Notre analyse donne à penser que la crise budgétaire fédérale a influé sur la perception qu'a le public de la capacité du gouvernement fédéral de jouer son rôle de redistribution. Lorsque le gouvernement fédéral a décidé de modifier ses engagements au titre des accords fiscaux conclus avec les provinces, il a libéré les pressions qui s'exercent maintenant en faveur de la décentralisation, car son intervention dans les domaines relevant officiellement de la compétence des provinces était légitimée principalement par sa participation

Certaines asymétries au Canada

Secteur	Asymétries
Droit de la propriété et droit civil	Au Québec, le droit de la propriété et le droit civil sont fondés sur le Code civil, alors que dans les autres provinces, ils sont basés sur la *Common law*.
	Le Québec s'est donné une charte provinciale des droits en plus de la Charte canadienne des droits; les autres provinces n'ont que la Charte canadienne.
Éducation	Au Québec, les écoles confessionnelles sont protégées par la Constitution.
Langue	Le Nouveau-Brunswick est la seule province entièrement bilingue (pour ce qui est des procédures devant les tribunaux provinciaux, des travaux parlementaires et des lois ainsi que du droit d'obtenir des services gouvernementaux dans l'une ou l'autre langue officielle).
	Au Québec, le français est la langue officielle; les procédures devant les tribunaux et les travaux parlementaires sont bilingues; la minorité anglophone y jouit, dans la pratique, d'importants privilèges.
	Le Manitoba est officiellement bilingue pour ce qui est des procédures devant les tribunaux provinciaux, des travaux parlementaires et des lois; certains services sont offerts dans les deux langues officielles.
	En Ontario, certains services sont offerts dans les deux langues officielles.
Régime de pensions contributifs	Le Québec a créé le Régime de rentes du Québec; les autres provinces ont le Régime de pensions du Canada.
Immigration	Le Québec est la seule province qui participe à la sélection des immigrants et à leur accueil dans la province; dans les autres provinces, c'est le gouvernement fédéral qui s'en charge.
FPE et RAPC	Le Québec reçoit une plus grande partie de ses transferts fédéraux au titre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire (FPE) et de l'aide sociale (RAPC) sous forme de points d'impôt que les autres provinces.
Allocations familiales	Le Québec supplée au programme fédéral et a établi un régime de prestations variant en fonction du nombre d'enfants par ménage.
Taxes indirectes	Le Québec et la Saskatchewan se sont engagés à harmoniser leurs taxes de vente avec la TPS fédérale tandis que dans les autres provinces la taxe de vente continue d'être très différente.
Impôt sur le revenu des sociétés	L'Ontario, le Québec et l'Alberta ne participent pas aux accords de perception fiscale.
Impôt sur le revenu des particuliers	Le Québec ne participe pas aux accords de perception fiscale.
Institutions financières	L'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta réglement les institutions constituées en sociétés provinciales; les autres provinces délèguent cette fonction au gouvernement fédéral; le Québec a créé son propre régime d'assurance-dépôts pour les institutions constituées en sociétés provinciales.
Services policiers	L'Ontario et le Québec ont établi leur propre sûreté provinciale.

SOURCE D'après David Milne, « Equality or asymmetry: Why choose? », étude préparée pour le Conseil canadien des chefs d'entreprises, Toronto, 1991.

financière. Aussi la crise budgétaire a-t-elle sapé le rôle de défenseur de certaines valeurs clés de la citoyenneté canadienne que joue le gouvernement fédéral. Cependant, notre analyse révèle également qu'on commettrait une erreur en présumant qu'une décentralisation poussée – et l'attribution d'un rôle prépondérant aux provinces dans les domaines de la redistribution des revenus et des normes des programmes – est inévitable du simple fait que le gouvernement fédéral voit actuellement ses capacités réduites par l'état de ses finances. Il est tout à fait possible – encore que cela ne soit nullement une certitude – que la crise budgétaire du gouvernement fédéral se résorbe d'ici le milieu des années 90.

Il est risqué de confier aux provinces la tâche de redistribuer les revenus et d'établir des normes en matière de programmes – parce que l'attachement des provinces aux valeurs de partage entre les régions risque de diminuer avec le temps, à mesure que les provinces les mieux nanties se trouveront moins disposées à verser des transferts aux autres provinces, et parce que les provinces risquent également de ne pas parvenir à établir les mécanismes de coordination indispensables à l'union économique. Pourtant, l'attribution d'un rôle trop prépondérant au gouvernement fédéral présente également des risques – ceux d'une trop grande rigidité et d'un manque de sensibilité aux aspirations et aux besoins particuliers des diverses provinces. Aucun de ces risques n'est insurmontable, mais force est de les prendre tous au sérieux.

L'examen d'autres fédérations et des institutions supranationales comme la Communauté européenne nous a permis de cerner un certain nombre de solutions de rechange qui pourraient être adaptées à un Canada plus décentralisé afin d'améliorer la coordination fédérale-provinciale et interprovinciale. Cependant, nous avons également découvert que ces mécanismes donnent lieu à des tensions inévitables entre l'intégration et la diversité. De façon générale, ils confèrent aux provinces ou aux États plus de pouvoirs officiels et davantage de responsabilités, mais ils ne leur donnent pas une liberté d'action sensiblement accrue au sein de l'union économique.

En conséquence, même si la refonte de la répartition actuelle des pouvoirs offre de nombreuses possibilités d'innovation, il faut absolument, dans un souci de prudence, réfléchir aux conséquences à long terme. Tout changement s'accompagne implicitement d'un nouvel ensemble d'incitations politiques ainsi que d'un nouvel équilibre des pouvoirs. Le passé nous enseigne qu'il est difficile de prévoir la manière dont ces changements influent sur la dynamique des relations politiques entre les gouvernements ainsi qu'entre ces derniers et le public qu'ils desservent.

La conséquence la plus importante de cette incertitude est que tout nouvel ensemble de mécanismes institutionnels doit être suffisamment souple pour s'adapter aux besoins d'une société qui évolue avec rapidité. La société canadienne est en train de vieillir, elle fait face à une transformation considérable des technologies et de la structure industrielle, et elle apprend lentement à vivre dans un monde sans frontières. Peu importe les changements de pouvoirs et de responsabilités qui seront mis en œuvre, il est indispensable de se doter d'une capacité d'adaptation à ces nouvelles réalités, à mesure qu'elles se feront jour.

5 Les aspects économiques de la refonte de la Confédération

Nous avons montré aux chapitres 3 et 4 qu'il y a bien des façons d'établir un équilibre entre l'aspiration à la diversité et la nécessité d'une intégration de l'économie canadienne. Dans le présent chapitre, nous analysons plusieurs scénarios portant sur une nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les provinces et le gouvernement fédéral. Certains de ces scénarios comportent une refonte de la fédération, et d'autres, l'instauration d'une confédération entièrement renouvelée. Au lieu de tenter d'évaluer toutes les options proposées par les nombreux groupes de travail et commissions qui se sont penchés sur la question constitutionnelle au cours des derniers mois et des dernières années, nous avons choisi un nombre limité d'options types qui regroupent l'éventail des possibilités : 1) le statu quo 2) une décentralisation modérée des responsabilités et des fonctions fédérales; 3) une forte décentralisation; 4) une confédération de régions; et 5) la souveraineté du Québec assortie d'une association avec le reste du Canada. Notre recherche a été effectuée avant la parution des propositions de réforme constitutionnelle du gouvernement fédéral; par conséquent, aucune des options analysées dans le présent Exposé ne correspond exactement à ces propositions. En outre, nous n'avons envisagé dans notre analyse aucun scénario d'éclatement du pays dans un climat d'acrimonie. Les moyens dont disposent les économistes pour étudier l'impact d'un changement de structure politique ne permettent pas d'analyser les effets imprévisibles qui peuvent résulter d'un tel scénario.

L'étude ne porte que sur les avantages et les coûts les plus visibles et les plus tangibles que ces changements de la structure politique pourraient entraîner – en particulier leurs répercussions différentes sur les régions du Canada. De nombreuses questions importantes sont laissées de côté, dont probablement celles qui sont à la source du débat, comme la préservation d'une identité canadienne, la protection de la culture et de la langue, les droits des minorités, l'autonomie politique et le règlement des revendications territoriales des autochtones, la représentation adéquate des régions dans les institutions fédérales et ainsi de suite. Il ne faut pas oublier non plus que nous ne pouvons quantifier la mesure dans laquelle la modification de la structure politique pourrait influer sur la taille et la croissance de l'économie du Canada dans son ensemble, car il intervient alors un processus dynamique impossible à mesurer. Malgré ces limites toutefois, il ressort de notre analyse des renseignements essentiels pour la prise des décisions qui redéfiniront les relations entre les citoyens des diverses provinces.

Nous présentons tout d'abord une brève description de chaque option en mettant en lumière certains des arbitrages à opérer entre les aspects économiques et les considérations d'équité. Nous abordons ensuite certains des problèmes que pose le passage des arrangements fédéraux actuels à un nouveau modèle constitutionnel. Nous terminons enfin par une évaluation générale de l'impact économique de chaque option sur les résidents des différentes régions du pays.

Les options constitutionnelles

Le statu quo

Le statu quo constitue un exemple de la vision « large » du partage dont il est fait état au chapitre 4. Le gouvernement fédéral joue un rôle important par ses politiques de redistribution et la promotion de programmes et de services semblables dans l'ensemble du pays (voir l'encadré). La situation actuelle ne correspond toutefois pas à une version extrême de la conception « large », car les provinces ont le pouvoir de modifier la répartition du revenu ainsi que la conception et la prestation des services de bien-être social, d'éducation et de soins de santé.

Statu quo

- Responsabilité fédérale en matière d'union économique
- Responsabilité partagée en matière de redistribution
- Responsabilité fédérale en matière de normes nationales, après consultation des provinces
- Péréquation fédérale
- Asymétries administratives nombreuses entre les provinces

De nombreuses asymétries dans la répartition des responsabilités ont surgi au fil du temps : certaines découlent de dispositions de la constitution, mais la plupart résultent d'un éventail de programmes, de politiques, de règlements et d'arrangements administratifs spéciaux. Cette asymétrie est particulièrement évidente dans le cas du Québec, mais elle se manifeste aussi dans d'autres provinces importantes et prospères comme l'Ontario et l'Alberta, comme on a pu le voir au chapitre 4.

Il pourrait toutefois se révéler impossible de maintenir le statu quo pour plusieurs raisons : non seulement les considérations politiques (qui débordent le cadre de notre mandat) risquent-elles de rendre le changement nécessaire, mais plusieurs raisons pratiques peuvent également aboutir au même résultat. Tout d'abord, la réduction graduelle des transferts pécuniaires au titre de l'éducation, des soins de santé et de l'aide sociale (dans le cadre du FPE et du RAPC) a mis en danger le rôle de chef de file joué par le gouvernement fédéral dans la promotion des principes d'équité et des normes nationales. Étant donné les difficultés financières actuelles du gouvernement fédéral, ces objectifs devront être atteints, du moins pendant un certain temps, par d'autres moyens que les dépenses fédérales. Au moment d'arrêter les moyens à prendre, des choix importants devront être opérés : il faudra décider notamment du degré d'autonomie supplémentaire dont les provinces devraient disposer pour l'établissement de normes. Il faudra faire des choix semblables dans la foulée du débat actuel sur l'avenir des accords de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers, car certaines provinces contestent le statu quo et demandent une plus grande souplesse pour pouvoir percevoir leur propre impôt. (Il est évident que le statu quo évolue constamment, mais aux fins du présent chapitre, il suppose la conservation des pouvoirs fiscaux et d'imposition qui existent depuis quelques années.)

Le fédéralisme décentralisé

La deuxième option comporte la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités du gouvernement fédéral en faveur des provinces. Cette option constitue une synthèse de plusieurs propositions clés : le Livre beige de 1980 et le récent rapport Allaire, tous deux produits par des comités constitutionnels spéciaux du Parti libéral du Québec, ainsi que le mémoire présenté par la Chambre de commerce du Québec à la Commission Bélanger-Campeau. L'un des principaux objectifs de cette option consiste à supprimer les chevauchements et le dédoublement (voir l'encadré).

La figure 5-1 indique en détail le réaménagement des responsabilités à l'égard des programmes et des politiques selon diverses options. Deux variantes du fédéralisme décentralisé sont présentées. En cas de « décentralisation *modérée* », les transferts fédéraux aux provinces à des fins particulières et les dépenses fédérales directes au titre de la santé, de l'éducation et du bien-être social disparaîtraient. En cas de « *forte* décentralisation », les transferts fédéraux aux particuliers (prestations d'assurance-chômage, prestations de sécurité de la vieillesse, allocations familiales et ainsi de suite) et aux entreprises seraient aussi du ressort des provinces. Dans les deux cas, la formule actuelle des paiements de péréquation aux provinces défavorisées continuerait d'exister. L'option de la forte décentralisation supprimerait toutefois le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de législation et de dépenses seraient en fait limitées à quelques domaines de compétence exclusive (comme la politique monétaire, la défense, les relations internationales, les douanes et les tarifs) ainsi qu'à quelques domaines de compétence partagée (par exemple, la justice, les institutions financières, l'immigration, les télécommunications, les transports, l'environnement et ainsi de suite). Tous les autres champs d'action relèveraient de la compétence exclusive des provinces.

Les graphiques qui suivent illustrent l'effet de cette réorganisation sur les budgets fédéral et provinciaux. Les

Fédéralisme décentralisé

- Maintien de l'union économique et monétaire
- Réaménagement important des pouvoirs afin de supprimer les chevauchements
- Suppression du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral
- Abolition des transferts fédéraux aux provinces à des fins particulières, et des dépenses fédérales directes au titre de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale
- Transferts fédéraux aux particuliers et aux entreprises
  - option « décentralisation modérée » : aucun changement
  - option « forte décentralisation » : responsabilité provinciale
- Maintien du système de péréquation
- Tendance à la « désharmonisation » fiscale
- Représentation régionale au sein des institutions économiques

Figure 5-1
Répartition des responsabilités selon diverses options constitutionnelles

		Décentralisation du fédéralisme		Confédération de régions	Souveraineté-association
	Statu quo	Modérée	Forte		
Transferts intergouvernementaux					
Santé	P/F	P	P	P	P (Québec) – P/F (autres)
Aide sociale	P/F	P	P	P	P (Québec) – P/F (autres)
Enseignement postsecondaire et formation de la main-d'œuvre[1]	P/F	P	P	P	P (Québec) – P/F (autres)
Péréquation	F	F	F	Aucune	Aucune (Qc) – F (autres)
Programmes de redistribution du revenu					
Assurance-chômage (y compris les prestations de formation)	F	F	P	P	P (Québec) – F (autres)
Pension de sécurité de la vieillesse	F	F	P	P	P (Québec) – F (autres)
Régimes de pensions contributifs	P (Québec) F (autres)	P (Québec) F (autres)	P	P	P (Québec) – F (autres)
Programmes de prestations à l'enfance[2]	P/F	P/F	P	P	P (Québec) – P/F (autres)
Aide aux étudiants/stagiaires	P/F	P/F	P	P	P (Québec) – P/F (autres)
Logement social	P/F	P/F	P	P	P (Québec) – P/F (autres)
Politiques cadres					
Commerce extérieur[3]	F	F	F	F	F (avec le Québec)
Politiques sectorielles[4]	P/F	P/F	P	P	P (Québec) – P/F (autres)
Environnement	P/F	P/F	P/F	P/F	P/F
Transports	P/F	P/F	P/F	P/F	P/F
Institutions financières	P/F	P/F	P/F	P	P (Québec) – P/F (autres)
Communications[5]	F	F	P/F	P/F	P/F
Politique monétaire, fiscale et macroéconomique					
Politique monétaire et de change	F	F	F	F	F
Stabilisation économique (fiscale)	P/F	P/F	P/F	P	P (Québec) – P/F (autres)
Fiscalité et recettes	P/F	P/F	P/F	P/F (limitée)	P (Québec) – P/F (autres)
Gestion de la dette fédérale courante	F	F	F	F	P (Québec) – F (autres)
Douanes et tarifs	F	F	F	F	F (avec le Québec)
Autres secteurs de compétence					
Culture (y compris les loisirs et les sports)	P/F	P/F	P/F	P	P (Québec) – P/F (autres)
Défense et relations internationales	F	F	F	F	P (Québec) – F (autres)
Affaires autochtones	F	F	F	P	P (Québec) – F (autres)
Service de police, tribunaux et administration de la justice	P/F	P/F	P/F	P/F	P (Québec) – P/F (autres)

« P » = provinces; « F » = fédéral.

1 La formation de la main-d'œuvre consiste principalement dans l'achat pour le compte de stagiaires de cours d'établissements d'enseignement et dans des subventions versées aux entreprises pour des programmes d'apprentissage. Cette catégorie exclut les mesures de soutien du revenu pour les stagiaires (y compris les prestations de formation dans le cadre de l'assurance-chômage), qui figurent dans les catégories « assurance-chômage » et « aide aux étudiants/stagiaires ».

2 Comprend les allocations familiales, les crédits d'impôt pour enfants et les frais de garderie.

3 En plus du commerce international, cette catégorie englobe la promotion et la conservation de « l'union économique » (en particulier : commerce de biens et de services; mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre; transport maritime, aérien et ferroviaire; pipelines). Dans les scénarios asymétriques, on peut envisager une harmonisation entre le Canada et le Québec.

4 Comprend notamment le développement régional, les ressources naturelles, l'agriculture, les affaires municipales, le logement (sauf le logement social) et la recherche et le développement.

5 Comprend notamment le téléphone, les télécommunications et les aspects techniques (c'est-à-dire non culturels) de la radiodiffusion.

SOURCE Conseil économique.

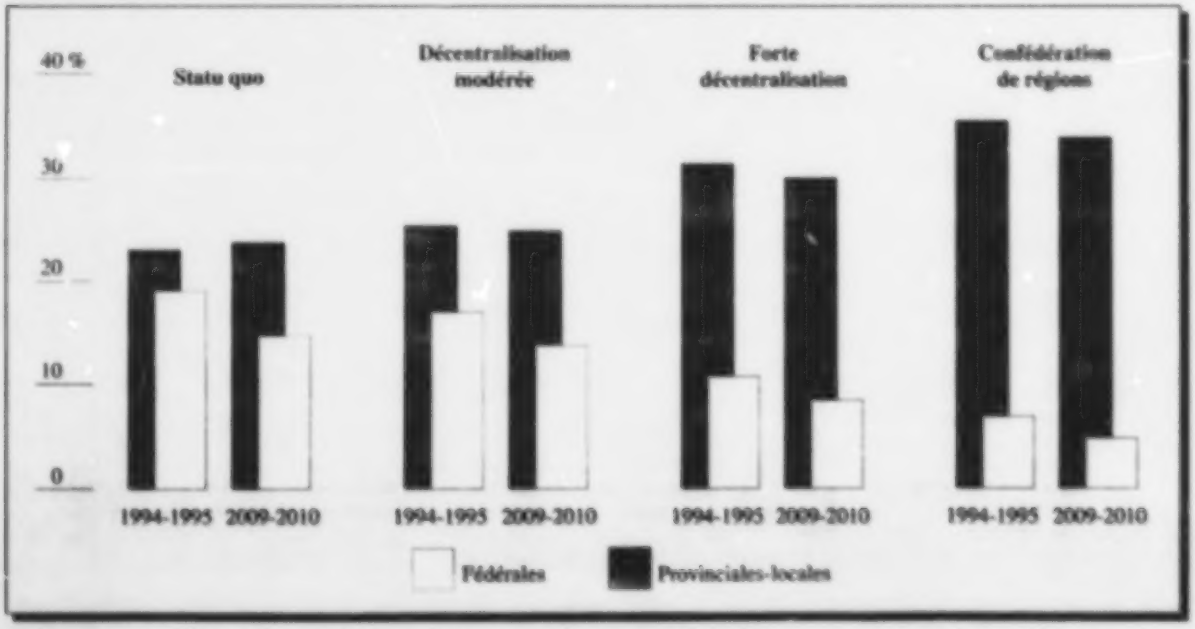
estimations supposent que la réduction qui en résulterait dans les dépenses du gouvernement fédéral comporterait une baisse générale correspondante des impôts fédéraux[1]. Le graphique 5-1 montre que la mise en œuvre en 1994-1995 d'une décentralisation modérée entraînerait le déplacement du gouvernement fédéral vers les provinces et les municipalités de dépenses évaluées à 2 points de pourcentage du PIB si le niveau des services assurés à la population ne variait pas. En cas de forte décentralisation, le déplacement vers les provinces excéderait 8 points de pourcentage, et la taille du secteur public fédéral dans l'économie s'amenuiserait pour tomber au tiers environ de celle des provinces et des municipalités. En fait, les dépenses totales du gouvernement fédéral seraient inférieures à celles de l'Ontario[2].

L'impact sur les provinces est très inégal, comme le révèle l'examen des recettes fédérales et provinciales totales qui seraient nécessaires en 1994-1995 pour maintenir les services au niveau du statu quo dans chaque province (graphique 5-2). On peut constater que dans un scénario de statu quo, les recettes publiques totales perçues dans chaque province varieraient d'un minimum de 34 % du PIB provincial à l'Île-du-Prince-Édouard à un maximum de près de 42 % en Saskatchewan. Dans les scénarios de décentralisation, les recettes totales requises pour maintenir le niveau des services gouvernementaux dans les provinces moins riches augmenteraient considérablement (de plus de 17 % du PIB provincial en cas de forte décentralisation à Terre-Neuve). Par contre, elles diminueraient légèrement en Ontario et en Alberta. Des fluctuations des besoins en recettes d'une telle ampleur obligeraient sans aucun doute les provinces défavorisées à prendre des décisions douloureuses quant à l'arbitrage à opérer entre une hausse des impôts et une réduction des services publics. Ce sont les provinces de l'Atlantique qui connaîtraient les problèmes les plus graves.

La charge fiscale totale supportée par les résidents de chaque province varie d'une option à l'autre pour deux raisons. Premièrement, cette variation traduit les écarts d'une province à l'autre entre la demande ou le besoin de programmes financés actuellement par le gouvernement

Graphique 5-1

Dépenses publiques fédérales et provinciales-locales projetées[1] selon quatre options constitutionnelles, Canada, 1994-1995 et 2009-2010

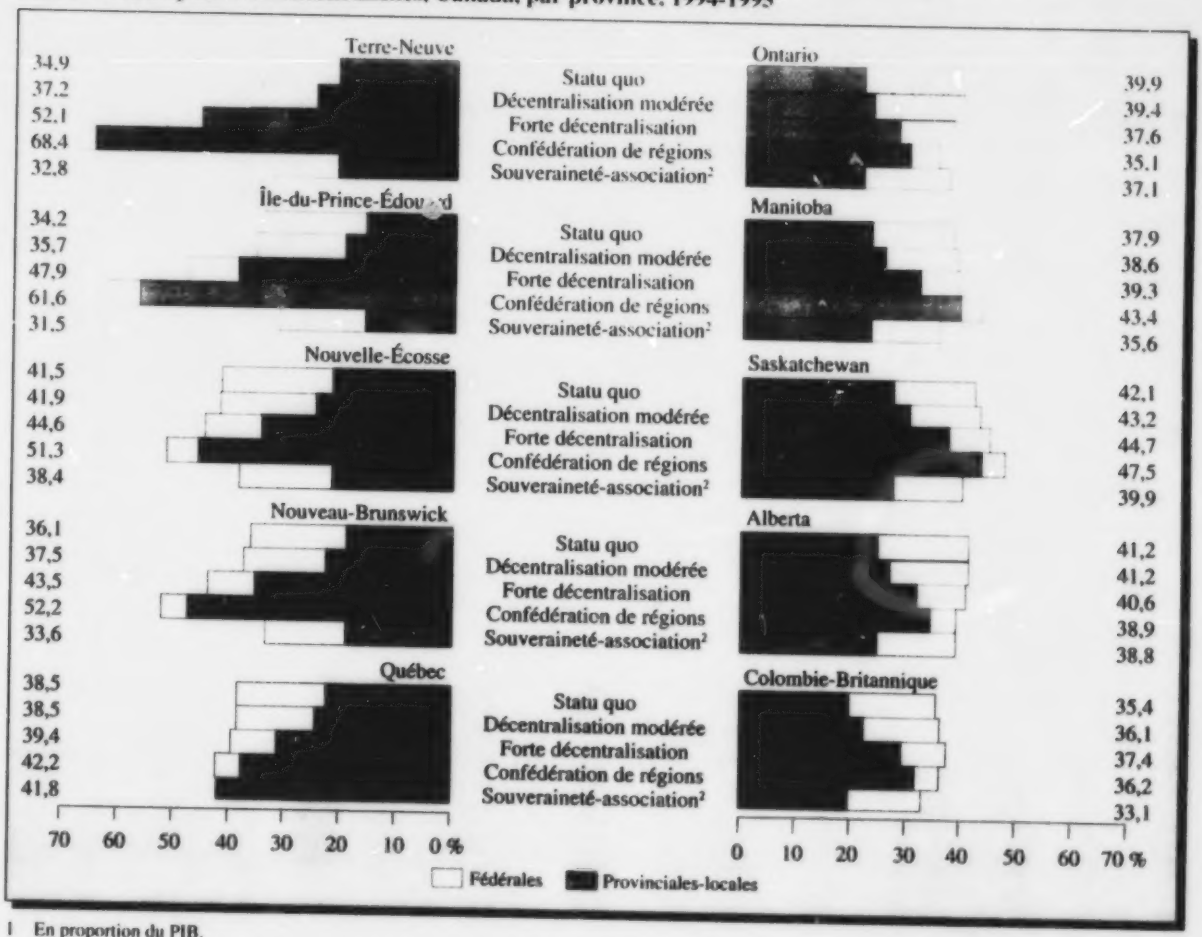


1 En proportion du PIB. Les dépenses fédérales comprennent les transferts aux autres paliers de gouvernement, ces transferts sont déduits des dépenses provinciales et locales. La diminution de la taille globale des administrations publiques au fil du temps est attribuable à la diminution progressive des frais de service de la dette.

Source : David Pyhaquin, Haider Saiyed et Marcel Bédard, « Modèle de simulation des dépenses », rapport technique préparé pour le Conseil économique, 1991.

Graphique 5-2

Recettes publiques projetées[1] nécessaires pour maintenir les mêmes niveaux de dépenses publiques selon diverses options constitutionnelles, Canada, par province, 1994-1995



1 En proportion du PIB.

2 À l'extérieur du Québec, les besoins en recettes selon l'option de la souveraineté-association diminuent par rapport au statu quo à cause de la baisse des besoins en recettes fédérales à la suite de la disparition des transferts fédéraux nets au Québec.

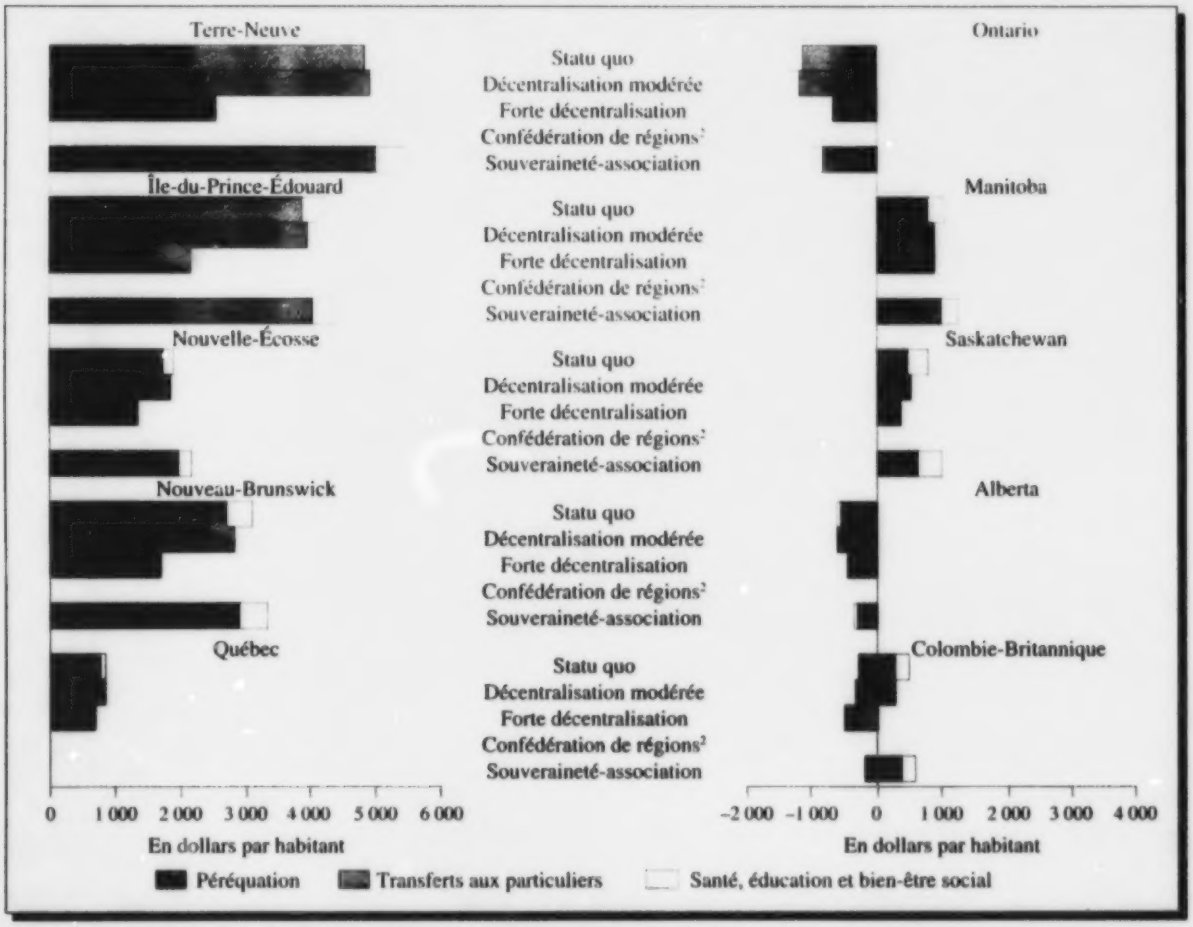
SOURCE Péloquin, Saiyed et Bédard, « Modèle de simulation des dépenses ».

fédéral. Par exemple, la population d'une province comptant une forte proportion de personnes plus âgées que la moyenne devrait payer plus d'impôt si cette province assumait la responsabilité du programme de sécurité de la vieillesse. Deuxièmement, la variation de la charge fiscale reflète les écarts de contribution des provinces aux recettes fédérales. Les impôts fédéraux diminueraient dans l'ensemble à mesure que le gouvernement fédéral se désengagerait de divers programmes et activités. Mais les impôts des provinces augmenteraient à mesure qu'elles assumeraient de nouvelles responsabilités. Pour l'ensemble des provinces, l'accroissement des recettes nécessaires devrait correspondre exactement à la baisse des impôts fédéraux, mais tel n'est pas le cas pour chaque province en particulier. Une province moins bien nantie devrait en général augmenter ses recettes fiscales dans une proportion supérieure à la réduction des impôts fédéraux perçus chez elle auparavant tandis que ce serait le contraire dans le cas des provinces affichant une plus forte capacité fiscale[3].

Le graphique 5-3 donne une meilleure idée de l'étendue actuelle de la redistribution entre les provinces au titre de

Graphique 5-3

Transferts interprovinciaux implicites nets par habitant selon certains postes de dépenses fédéraux[1] et cinq options constitutionnelles, 1994-1995



1 Les transferts interprovinciaux implicites nets liés à un poste de dépenses en particulier sont calculés sous forme d'écart entre les dépenses fédérales effectuées dans une province et la contribution de celle-ci aux recettes fédérales nécessaires pour financer ces dépenses.

2 Cette option ne prévoit aucun transfert net dans le cas des programmes considérés ici puisqu'elle ne suppose aucune dépense fédérale à ce titre.

SOURCE Péloquin, Saiyed et Bédard, « Modèle de simulation des dépenses ».

trois catégories de programmes et de transferts fédéraux en particulier : péréquation; santé, éducation et bien-être social; ainsi que transferts aux particuliers[4]. Le graphique illustre les écarts entre les dépenses fédérales réalisées dans chaque province et les recettes que le gouvernement fédéral devrait y prélever pour financer chacune de ces trois catégories au cours de l'exercice 1994-1995 selon les diverses options constitutionnelles. Les transferts nets ne varieraient pas beaucoup en cas de décentralisation modérée, mais ils changeraient considérablement dans un scénario de forte décentralisation, en particulier dans les provinces de l'Atlantique[5].

Ainsi, plus la décentralisation est forte et plus l'écart entre les capacités fiscales des provinces est grand, plus les pressions qui s'exercent sur l'union économique risquent d'être lourdes: ou bien les taux d'imposition varient d'une province à l'autre, ou bien des disparités apparaissent dans le niveau des services publics. Comme il a été mentionné au chapitre 4, il serait possible d'éviter la perte de péréquation

effective qui résulterait de la baisse des transferts interprovinciaux implicites dans les scénarios de décentralisation en accroissant les paiements de péréquation aux provinces défavorisées. À cette fin, on pourrait modifier la formule actuelle – notamment en tenant compte des écarts entre les provinces en ce qui concerne le « besoin » de certains programmes (comme l'assurance-chômage[6]) – ou élaborer de nouveaux programmes de transferts directs entre les provinces.

Il y a aussi d'autres répercussions sur l'union économique. Comme il interviendrait moins dans le domaine de l'impôt et des transferts en cas de forte décentralisation, le gouvernement fédéral ne serait plus en mesure de faire prévaloir sa conception de la structure de l'impôt sur le revenu ou de redistribuer le revenu entre riches et pauvres. Il n'aurait plus non plus le poids fiscal nécessaire pour jouer, sur le plan des prix, de la production et de l'emploi, le rôle de stabilisation qui a toujours été le sien. Ainsi, les politiques budgétaires et fiscales, qui contribuent dans une large mesure à la gestion de l'économie, nécessiteraient de nouvelles institutions de coordination entre les provinces du genre de celles dont il a été fait état au chapitre 3.

En résumé, alors que les tenants de la décentralisation insistent en général sur la nécessité de préserver l'union économique, le scénario de forte décentralisation contient de puissantes forces qui vont en sens contraire. Pour contrebalancer ces forces, il faudrait probablement intervenir sur deux fronts. En premier lieu, il faudrait bonifier le régime de péréquation afin de réduire les écarts entre les régions en matière de capacité fiscale et de besoin de services gouvernementaux conformément au principe de l'égalité des chances entre les régions. En deuxième lieu, il faudrait créer toute une brochette de nouvelles institutions fédérales-provinciales ou interprovinciales qui seraient chargées d'établir et de mettre en œuvre des normes de base pour l'union économique. Selon nombre de propositions de décentralisation, les provinces doivent contribuer davantage aux institutions comme la Banque du Canada. Pour maintenir l'union économique, il faudra toutefois apporter des modifications beaucoup plus draconiennes aux institutions politiques et économiques si l'on veut que les provinces puissent coordonner leurs activités sur les plans de la réglementation, de la politique fiscale, de la politique budgétaire et ainsi de suite, tout en prévenant l'apparition d'obstacles à la circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux.

Enfin, une observation s'impose au sujet du fédéralisme « asymétrique », genre de fédéralisme décentralisé en vertu duquel le Québec, et peut-être d'autres provinces, chercheraient à conclure avec le gouvernement fédéral de nouveaux arrangements qui divergeraient de ceux conclus avec d'autres provinces. Le Québec pourrait favoriser une sorte de décentralisation, par exemple une forte décentralisation, tandis que d'autres provinces pourraient préférer le statu quo ou une décentralisation modérée. Différentes possibilités peuvent être envisagées, car un régime fédéral permet un large éventail d'arrangements asymétriques, à condition qu'il existe des mécanismes de coordination appropriés.

Il ne faut toutefois pas sous-estimer les enjeux politiques qui pourraient venir compliquer la mise en œuvre d'arrangements asymétriques. Jusqu'à maintenant, le Canada a montré qu'il était possible d'appliquer des formules de retrait et de conclure des arrangements administratifs spéciaux sans trop de difficulté. La question des droits de vote dans les institutions centrales pourrait toutefois en venir à poser un problème si une province demandait officiellement un statut spécial ou si les asymétries étaient à ce point nombreuses ou disproportionnées qu'elles deviendraient politiquement inacceptables aux yeux de certains des participants. Ces questions débordent toutefois le cadre de notre étude.

Une confédération de régions

La troisième option type examinée consiste dans la formation d'un nouveau Canada constitué de régions associées dans un partenariat fonctionnel semblable à celui de la Communauté européenne. Les régions membres deviendraient politiquement souveraines et déléguerait ensuite à une autorité centrale apolitique[7] un nombre limité de pouvoirs en matière de défense, d'affaires extérieures, de commerce international et interrégional, d'environnement, de transport et dans quelques autres domaines (voir l'encadré ainsi que la figure 5-1).

L'une des principales caractéristiques de cette option est la disparition du régime de péréquation[8]. Il convient aussi de noter que certaines régions (les provinces de l'Atlantique, par exemple) devraient créer une nouvelle structure régionale pour assumer certaines des responsabilités transférées du gouvernement fédéral.

Cette option pourrait présenter plusieurs aspects intéressants du strict point de vue de l'efficience. Tout d'abord, les différends entre paliers de gouvernement devraient diminuer considérablement. Chaque région membre serait seule responsable de la préservation des valeurs politiques, sociales et culturelles de sa population, ce qui devrait réduire les tensions lorsqu'il s'agirait de répartir les responsabilités, et se traduire par une meilleure correspondance entre les activités des pouvoirs publics et les préférences des régions

Confédération de régions

- Marché commun et union monétaire entre plusieurs blocs régionaux
- Compétence exclusive des régions dans tous les domaines, sauf quelques-uns
- Suppression des transferts fédéraux à des fins particulières et des dépenses fédérales directes dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale
- Aucun transfert fédéral aux particuliers ou aux entreprises
- Abolition du pouvoir fédéral de dépenser
- Suppression du régime de péréquation
- Perception indépendante des impôts par chaque région et la superstructure
- Représentation des régions au sein des institutions économiques

en matière de biens publics et de services sociaux. Il se pourrait que cet arrangement assure mieux que toute autre option l'existence du marché commun canadien. Comme l'autorité centrale n'exercerait une responsabilité particulière que dans les domaines que les régions membres auraient accepté de déléguer, sa capacité d'exécution devrait donc être sans équivalent. Les activités régionales ayant une incidence sur le fonctionnement du marché commun seraient donc assujetties à des limitations plus strictes que dans le régime actuel. Enfin, tout problème de chevauchement et de dédoublement qui peut exister actuellement disparaîtrait, étant donné l'ampleur de la décentralisation des responsabilités.

Le graphique 5-1 donne une idée de l'impact de l'option de la confédération de régions sur l'importance relative des provinces et de l'autorité centrale. Parmi tous les scénarios envisagés dans ce graphique, c'est l'option qui réduit le plus le rôle du gouvernement fédéral, en grande partie en raison de la cession aux provinces de diverses responsabilités administratives et autres et de la suppression des paiements de péréquation. Les dépenses globales des provinces seraient cinq fois supérieures à celles du gouvernement fédéral en 1994-1995. Étant donné cette réduction de la taille du gouvernement fédéral, les provinces domineraient la politique budgétaire, et il serait donc essentiel qu'elles coordonnent étroitement entre elles leurs objectifs et leurs méthodes.

Il pourrait certes y avoir des gains d'efficacité à tirer de la réduction du dédoublement et du meilleur appariement des programmes gouvernementaux et des préférences des contribuables, mais l'ampleur des écarts entre les provinces en matière de services gouvernementaux et d'impôts pourrait annihiler totalement ces gains. Sans mécanisme de péréquation, la décentralisation des pouvoirs de taxer et de dépenser déboucherait presque inévitablement sur des écarts importants entre les provinces au plan des impôts et des services. Il en résulterait des inefficiences au chapitre de la répartition des investissements et de la mobilité de la main-d'œuvre dans l'ensemble du pays[9].

Il devrait être clair que cette option présente aussi des faiblesses du point de vue de l'équité. En empêchant l'autorité centrale de jouer quelque rôle que ce soit dans la répartition des revenus, l'option de la confédération de régions ne répond en fait même pas aux attentes de la vision communautaire d'une fédération, qui suppose au moins une forme quelconque de partage interrégional par le biais du régime de péréquation.

La souveraineté-association

Le quatrième modèle est celui de la souveraineté du Québec assortie d'une association avec le reste du Canada selon la proposition du Parti québécois[10]. Cette option a de nombreux points en commun avec celle de la confédération de régions que nous venons d'examiner. En particulier, l'association proposée est de nature non pas politique, mais strictement économique, et vise à préserver le marché commun et une union monétaire (voir l'encadré). Le Québec exercerait une compétence exclusive dans tous les domaines, sauf en matière de politique monétaire et de douanes, dont la responsabilité serait partagée[11].

En tant que pays souverain, le Québec serait partie à des accords internationaux, comme le GATT et l'Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis. Il percevrait tous les impôts, directs et indirects, sur son territoire et ne toucherait pas de transferts intergouvernementaux ou de transferts aux particuliers ou aux entreprises du gouvernement fédéral. Enfin, le Québec assumerait le service de sa part de la dette fédérale et recevrait sa part de l'actif fédéral.

Le graphique 5-4 illustre l'impact de ce modèle sur la taille respective des parties en cause. Si le Québec maintenait le même niveau de dépenses au titre des biens publics et des services gouvernementaux que le gouvernement

Souveraineté-association Québec-Canada

- Marché commun et union monétaire entre le Québec et le Canada
- Compétence exclusive du Québec dans tous les domaines sauf la politique monétaire et les tarifs douaniers (partagés)
- Le Québec en tant que pays souverain participe aux accords internationaux (p. ex., Accord de libre-échange, GATT)
- Le Québec perçoit tous les impôts sur son territoire
- Aucun transfert fédéral au Québec
- Le Québec ne participe plus au régime de péréquation
- Le Québec assume sa part de la dette fédérale et reçoit sa part de l'actif fédéral
- Le Québec participe aux décisions de la Banque du Canada

fédéral auparavant, ses dépenses passeraient de 24 % de la production provinciale selon le statu quo à 47 % en 1994-1995. La taille du gouvernement fédéral en proportion du PIB réduit (des neuf autres provinces) diminuerait légèrement.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la décentralisation d'à peu près toutes les responsabilités en matière de réglementation, de fiscalité et de dépenses exercerait à coup sûr certaines pressions sur l'union économique. Un scénario d'arrangements asymétriques aussi extrêmes que celui de la souveraineté-association impliquerait la négociation d'un nouvel accord d'association économique entre le Québec et le reste du Canada qui comporterait sans aucun doute des garanties mutuelles fermes quant aux mesures ou aux politiques pouvant entraver la mobilité des biens, des services, de la main-d'œuvre et des capitaux entre les deux territoires. De telles dispositions contractuelles limiteraient la souveraineté économique du Québec dans certains domaines, et peut-être même dans une plus large mesure que ce n'est actuellement le cas[12].

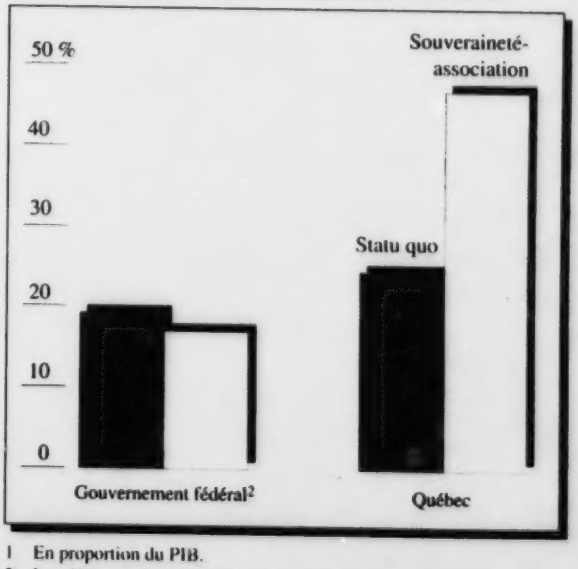
Sur le plan de l'équité, la souveraineté-association permettrait de faire coexister les deux visions différentes du partage. En fait, si la population du Québec décidait que le gouvernement fédéral ne devrait plus intervenir dans les politiques de redistribution sur son territoire, et si les habitants des autres régions préféraient que le gouvernement fédéral joue un rôle important à cet égard, l'association proposée pourrait constituer alors la solution optimale aux yeux de toutes les parties en cause.

L'abolition de la péréquation officielle ou effective entre le Québec et le reste du Canada pourrait toutefois inciter certaines personnes et certains investisseurs à quitter le Québec. Le graphique 5-2 indique qu'avec la disparition de tous les transferts interprovinciaux implicites au Québec[13], la charge fiscale totale de sa population augmenterait d'un pourcentage correspondant à environ 3,3 % de son PIB, alors que celle des autres provinces diminuerait légèrement. Cette perte minerait davantage la capacité du Québec d'offrir des services équivalents à ceux du reste du Canada à des taux d'imposition comparables.

En outre, une transformation aussi radicale de la structure politique aurait une incidence sur les relations économiques internationales. Certains experts doutent que le Québec puisse négocier un accord de libre-échange parallèle avec les États-Unis, ou que les conditions d'une nouvelle

Graphique 5-4

Dépenses publiques projetées[1] dans le cadre du statu quo et de l'option souveraineté-association, gouvernements fédéral et du Québec, 1994-1995



1 En proportion du PIB.
2 Les dépenses sont mesurées en proportion de la production des dix provinces dans le cas de l'option du statu quo et des neuf autres provinces dans le cas de la souveraineté-association.

SOURCE Péloquin, Saiyed et Bédard, « Modèle de simulation des dépenses ».

entente puissent être aussi avantageuses pour le Québec que celles de l'accord actuel entre le Canada et les États-Unis. Un auteur a souligné que même dans des conditions idéales, le Québec perdrait une partie de sa marge de manœuvre, car l'accord actuel restreint peu les activités des gouvernements provinciaux[14]. Par ailleurs, l'avenir de l'accord actuel susciterait beaucoup d'incertitude si le Canada perdait le marché québécois à la suite d'une déclaration d'indépendance. La possibilité pour le Québec de participer à la formulation de la politique monétaire et à la négociation d'une politique commerciale commune entre le Canada et le Québec a soulevé des questions du même ordre. Toutes ces questions doivent faire l'objet d'un examen approfondi, mais elles débordent le cadre du présent Exposé.

Les enjeux de la transition

Lorsque la population d'un pays décide d'en modifier la structure politique, elle s'attend à en tirer des avantages. Toute modification d'envergure entraîne toutefois des coûts de transition, car les gens doivent réorganiser leurs affaires en fonction de la nouvelle structure. Certains de ces coûts sont strictement privés – des entreprises déplacent leur siège social pour tenir compte de la nouvelle répartition des responsabilités politiques et du déplacement de centres de décisions, par exemple. Certains coûts importants ont toutefois un effet sur le bien-être de toute la population. Nous examinons deux genres de coûts de transition.

Le premier concerne la réaction des marchés financiers à la modification de la structure politique et les primes de risque plus élevées qui peuvent en résulter pour les éléments d'actif canadiens. Le deuxième a trait au partage des responsabilités concernant la dette publique auquel il faudrait procéder si l'option de la souveraineté-association, et peut-être également celle de la confédération de régions, était retenue.

Les primes de risque

Les marchés financiers réagiraient à tout accroissement réel ou apparent de l'incertitude liée à un changement politique en augmentant les primes de risque sur les emprunts des gouvernements et des entreprises. Or, des primes de risque plus élevées ont un effet négatif sur l'économie. Comme elles font augmenter les taux d'intérêt réels, elles accroissent le loyer marginal de l'argent et le coût des investissements, d'où la diminution des dépenses d'investissement et, par conséquent, du niveau de productivité. Selon nos estimations, une augmentation permanente de 100 points de base des taux d'intérêt réels entraînerait une perte permanente d'environ 1,5 % du PIB à long terme. Des primes de risque plus élevées font en outre grimper le coût du service des dettes publique et étrangère, ce qui réduit le revenu national futur disponible pour la consommation. Par conséquent, une hausse faible mais permanente des primes de risque pourrait avoir un impact cumulatif important sur le niveau de vie pendant toute une génération. Afin de mieux comprendre la réaction négative des marchés financiers au risque, il est utile d'en décrire trois catégories : le risque politique, le risque de non-paiement et le risque de change.

Le risque politique

L'incertitude que susciterait l'impact éventuel d'un changement politique sur les impôts, les revenus de placement, les mouvements de capitaux et les politiques macroéconomiques inciterait les investisseurs à exiger une prime de risque politique sur les éléments d'actif canadiens. Ces primes varient en fonction du degré d'incertitude. La hausse des primes pourrait se produire au cours de la période de transition d'une structure à une autre, mais aussi avant et après la transition si les anticipations relatives à l'orientation du changement étaient très négatives ou si les investisseurs croyaient que le changement politique engendrera plus d'instabilité que le statu quo.

En général, ce genre de prime de risque est temporaire. Par exemple, à la suite de l'élection du Parti québécois en 1976, l'écart entre les obligations du Québec et celles de l'Ontario s'est creusé de 60 points de base au Canada et de 100 points aux États-Unis. Cet écart supplémentaire a atteint son point culminant au cours des neuf mois qui ont suivi l'élection, mais a diminué graduellement par la suite pour revenir à zéro après deux ans[15].

Il semble jusqu'à maintenant que la phase actuelle du débat constitutionnel ait eu très peu d'effet sur la valeur des actifs canadiens, et les primes de risque sur les obligations canadiennes ou provinciales, le cas échéant, ont été minimes.

Le risque de non-paiement

Une fois établie la nouvelle structure politique, les marchés financiers réévalueront la solvabilité de chacun des nouveaux gouvernements. Ces cotes sont fonction du niveau d'endettement en proportion du PIB, des perspectives de l'économie, de la charge fiscale, et de la possibilité d'un renflouement (sous forme de garantie implicite ou explicite d'un palier de gouvernement supérieur). Ce genre de prime de risque de non-paiement a tendance à durer longtemps.

Les cotes de crédit actuelles que Standard & Poor's a attribuées aux provinces canadiennes varient de AA+ dans le cas de l'Ontario (cote qui s'établissait récemment à AAA+) à A– dans celui de Terre-Neuve. Par conséquent, les écarts entre les coûts d'emprunt de ces deux provinces s'établissent en moyenne à un peu moins de 50 points de base depuis quelques années. C'est probablement à cause de la garantie fédérale implicite que cet écart est plutôt mince.

En Europe par contre, les écarts entre les taux d'intérêt sont plus grands. La forte corrélation observée entre ces écarts et les cotes de crédit sur le marché des eurodollars (tableau 5-1) témoigne de l'importance des primes de risque de non-paiement. Par ailleurs, le tableau montre que le lien entre les cotes de crédit (ou le risque de non-paiement) et l'endettement est très ténu. La Belgique, par exemple, bénéficie d'un meilleur écart entre les taux d'intérêt que le Portugal ou la Grèce même si elle affiche un ratio dette/PIB beaucoup plus élevé.

Tableau 5-1
Écarts entre les taux d'intérêt, cotes de crédit et dette publique brute[1], certains États membres de la Communauté européenne, 1989-1990

	Écart entre les taux d'intérêt, 1989[2]	Cote de crédit, 1989	Ratio dette/PIB, 1990
	En points de base		En pourcentage
Royaume-Uni	–33	AAA	35
Italie	–33	AA+	101
France	–20	AAA	35
Belgique	–19	AA+	126
Irelande	–3	A+	105
Portugal	6	A	76
Grèce	80	BBB	92

1 En proportion du PIB.
2 Marché des effets à taux variable en eurodollars : écart d'actualisation par rapport au taux interbancaire offert à Londres à six mois, moyenne des cours acheteur et vendeur, le 31 octobre 1989 (décembre 1990 pour la Grèce).

SOURCE G. Bishop, D. Damrau et M. Miller, *1992 and Beyond. Market Discipline CAN Work in the EC Monetary Union*, London, Salomon Brothers, novembre 1989.

Le risque de change

Ce troisième genre de risque reflète l'incertitude qui règne au sujet des variations futures des taux de change. Cette incertitude peut inciter les étrangers à exiger un taux d'intérêt plus élevé pour compenser le risque accru que présentent les éléments d'actif libellés en dollars canadiens.

Après un changement de structure politique, les marchés financiers réexamineraient la possibilité de fluctuations inattendues du cours de la devise canadienne. La politique monétaire future, l'évolution future de l'inflation ou la rupture de l'union monétaire en plusieurs zones monétaires pourraient par exemple aggraver cette incertitude. Tout semble indiquer que les primes liées au risque de change sont importantes et volatiles, mais leur ampleur réelle est difficile à établir.

Les primes de risque peuvent en général avoir un effet important sur la capacité de croissance future d'un pays. Une partie de la prime est temporaire, et il est possible d'échapper aux augmentations brusques en évitant les frictions et l'incertitude inutiles. D'autres aspects de la prime sont fondés sur une évaluation rigoureuse de la viabilité économique et de la stabilité d'une nouvelle structure politique.

La dette publique

Contrairement aux scénarios de fédéralisme décentralisé, qui n'impliquent aucune modification sensible des arrangements actuels en matière de gestion de la dette, les autres scénarios en comportent quelques-unes. Le scénario de la souveraineté-association suppose qu'il y aurait répartition de la dette publique et des éléments d'actif fédéraux entre le Québec et le reste du Canada. Le scénario de la confédération de régions pourrait aussi nécessiter ce genre de répartition à moins que les régions ne délèguent à l'autorité centrale la responsabilité de la gestion de la dette publique[16].

La répartition de la dette nationale pourrait donner lieu à un différend parce qu'il s'agit d'un jeu à somme nulle. Ce qu'une partie pourrait gagner en obtenant une réduction de sa part de la dette, les autres le perdraient par suite de l'augmentation de leur part. De plus, toute négociation du partage de la dette serait plus difficile si elle se déroulait dans un climat de conflit. Il serait beaucoup plus difficile de s'entendre si le Québec optait pour l'indépendance politique et si le reste du Canada s'opposait à une association économique que dans un contexte de souveraineté-association ou de confédération de régions.

Le droit international n'offre pas de solution toute faite au sujet de la répartition de l'actif et du passif dans ce genre de situation. La négociation des principes incomberait aux parties en cause. Quelle que soit la méthode adoptée, il faudrait évaluer la totalité des éléments d'actif et de passif pour en déterminer la valeur marchande. Il s'agirait là sans aucun doute de l'une des entreprises d'évaluation les plus importantes jamais réalisées.

Selon les comptes publics de 1990, le passif fédéral atteignait au total 399 milliards de dollars au 31 mars. Le gouvernement fédéral a un actif financier de 41 milliards de dollars, mais il n'existe aucune estimation récente de ses éléments d'actif corporel[17]. Il faudrait tenir compte aussi de l'actif et du passif de la Banque du Canada.

Parmi les critères en fonction desquels on pourrait déterminer le partage des éléments d'actif et de passif, mentionnons : 1) la population (c'est-à-dire accorder à chaque Canadien une part égale), 2) des évaluations de la capacité de payer comme le produit intérieur brut ou les recettes fédérales perçues dans chaque province[18], ou 3) des mesures de la dette contractée au nom de chaque province par le gouvernement fédéral au fil des ans.

Le tableau 5-2 montre la répartition de la dette publique selon ces différents critères. La part du Québec pourrait osciller entre 21 et 31 %, selon le critère utilisé. En outre, il convient de signaler l'écart important entre les parts d'autres provinces : par exemple, l'écart varie de 3,5 à 47 % dans la région de l'Atlantique.

Selon une formule établie par la Commission Bélanger-Campeau, le Québec devrait assumer 17,5 % du passif fédéral au titre des finances et des pensions[19] – c'est-à-dire beaucoup moins que les parts qui figurent au tableau 5-2. Comme cette formule ferait grimper de 5 % le ratio dette/PIB du gouvernement fédéral, il y a peu de chances que le reste du Canada juge cette proposition équitable.

La capacité d'une région de supporter le fardeau de la dette supplémentaire résultant de la répartition de l'actif et du passif du gouvernement fédéral dépendrait de son niveau d'endettement actuel. Le tableau 5-3 illustre les niveaux de la dette publique et des frais d'intérêt des provinces et des municipalités en 1989, en proportion du PIB provincial. Le Québec ne serait pas en bonne position pour supporter sa part de la dette : il est plus endetté que les autres régions, et ses frais de service de la dette sont plus élevés que la

Tableau 5-2
Critères possibles de répartition de la dette fédérale, Canada, par région, 1989
En pourcentage

	Provinces de l'Atlantique	Québec	Ontario	Manitoba et Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Toutes les provinces, sauf le Québec	Total
Population	8,8	25,5	36,5	8,0	9,2	11,6	74,5	100,0
Produit intérieur brut	6,0	23,3	41,9	6,6	10,2	11,7	76,7	100,0
Recettes	6,0	21,6	46,6	5,4	9,1	10,7	78,4	100,0
Recettes, rajustées[1]	6,8	21,0	44,5	6,3	9,9	11,4	79,0	100,0
Recettes, rajustées[2]	6,7	22,2	43,5	6,2	9,7	11,2	77,8	100,0
Recettes, rajustées[3]	3,5	22,8	49,4	4,8	10,2	11,9	77,2	100,0
Prêts fédéraux nets[4]	47,2	30,9	–7,5	19,9	–13,4	2,2	69,1	100,0

1 Recettes fédérales totales, les impôts indirects étant répartis en fonction des dépenses de consommation plutôt que de la production.
2 Comme en 1, sauf que les recettes fédérales réalisées au Québec sont augmentées de 1 931,5 millions de dollars pour tenir compte de l'abattement de 16,5 % au Québec.
3 Comme en 2, mais sans les transferts fédéraux aux provinces.
4 Les prêts fédéraux nets sont cumulés de 1961 à 1989. Les prêts fédéraux nets sont l'équivalent du déficit fédéral dans les comptes économiques des provinces. Le cumul dans le temps indique la proportion du déficit fédéral cumulatif qui peut être attribuée à chaque région. On peut considérer qu'il s'agit d'une mesure de la dette contractée par le gouvernement fédéral pour le compte de chaque région. Même dans ce cas, cet indicateur est loin d'être un reflet précis des avantages que chaque région tire des dépenses fédérales dans une province donnée. Il n'y a en général pas de lien simple entre l'argent dépensé par les gouvernements et les retombées provenant de ces dépenses. Les dépenses fédérales effectuées dans une province peuvent produire des retombées pour la population d'autres provinces. Pour bien utiliser cet indicateur, il faudrait aussi prolonger la période historique jusqu'à l'année où les provinces ont adhéré à la Confédération.

Source : Patrick Grady, « National debt and new constitutional arrangements », Conseil économique du Canada, document de travail (à venir).

moyenne. En outre, toute répartition du fardeau de la dette fédérale entre les régions rendrait le service de la dette publique totale plus difficile encore parce que les recettes des régions sont moins stables que celles du gouvernement fédéral. En raison de la mise en commun des risques entre les régions, le gouvernement fédéral est une source de recettes plus fiable, d'où sa cote de crédit AAA.

En bout de ligne, peu importe la méthode de répartition de la dette choisie, il y aurait plusieurs façons de réduire au minimum les coûts de transition. En premier lieu, le maintien d'une devise commune dans le cadre d'une union monétaire éviterait d'introduire dans le financement de la dette un élément de risque de change. Il importerait en deuxième lieu d'éviter de racheter la dette courante pour la remplacer par une dette nouvelle, en négociant la mise en œuvre progressive des transferts de la dette[20]. En troisième lieu, ce transfert de la dette pourrait s'étaler sur une période assez longue pour permettre l'établissement de nouveaux marchés afin que l'on puisse émettre de nouveaux titres sans avoir à payer une prime en sus des taux d'intérêt du marché. En quatrième lieu, il pourrait s'avérer avantageux de laisser au gouvernement fédéral la responsabilité de gérer la dette, ou de créer un organisme spécial à cette fin. Enfin, le climat dont seraient empreintes les négociations de la répartition de la dette aurait une forte influence sur les marchés financiers. Il y a donc une forte corrélation entre les primes de risque sur les taux d'intérêt et la répartition de la dette. La stabilité est la sève des marchés financiers; toute possibilité qu'un changement politique entraîne une instabilité se soldera donc par une réaction négative. Il est possible de réduire considérablement les coûts de tout changement politique, aussi radical soit-il, si le changement se déroule dans l'ordre et si les intéressés font preuve de responsabilité budgétaire et financière ainsi que de respect mutuel.

Tableau 5-3
Service de la dette[1], gouvernement fédéral et administrations provinciales-locales, Canada, 1989
En pourcentage

	Dette publique	Frais de service de la dette publique
Administrations provinciales et locales		
Provinces de l'Atlantique	30,5	4,6
Québec	30,7	3,7
Ontario	11,3	1,8
Manitoba et Saskatchewan	19,1	4,1
Alberta	-5,1	2,4
Colombie-Britannique	3,6	1,7
Toutes les provinces, sauf le Québec	10,1	2,3
Gouvernement fédéral	54,5	6,0

1 En proportion du PIB.
Source Estimations du Conseil économique, d'après des données de Statistique Canada.

L'impact économique de la refonte de la Confédération

Les changements politiques et institutionnels envisagés dans les options précisées visent à répondre aux préférences politiques exprimées par un certain nombre de Canadiens. Avant de prendre une décision, les Canadiens doivent se demander si ces changements auraient des répercussions sur leur bien-être économique. Bien entendu, les conséquences en seraient considérables. Il est toutefois difficile de chiffrer les retombées économiques parce que certaines sont quantifiables et que d'autres ne le sont pas.

On a essayé dans plusieurs études d'établir le total net des dépenses et des recettes fédérales par province afin d'estimer l'impact que pourraient avoir de nouveaux arrangements sur chacune. Cependant, ce n'est là qu'un élément limité du tableau d'ensemble. Il faut adopter un point de vue plus général pour examiner les impacts des changements sous un certain nombre d'angles différents. En particulier, il faut définir les risques et examiner les retombées à long terme sur les régions.

Nous avons examiné cinq types de coûts et d'avantages : l'impact d'un changement de structure politique sur le fonctionnement de l'union économique; les gains dynamiques qui découlent de l'autonomie accrue des régions et de la cohésion de la société; l'impact économique à long terme qui découlera du réaménagement des responsabilités sur le plan des impôts, des transferts et des dépenses selon la nouvelle répartition des pouvoirs, et les gains d'efficience susceptibles d'être réalisés dans la prestation des services publics; et les coûts de transition qu'entraînera l'adaptation des institutions et des marchés à la nouvelle structure. La figure 5-2 présente schématiquement les résultats, et le texte qui suit les explique en détail. Toutes les options sont évaluées par rapport au statu quo. L'exercice ne permet pas d'établir un bilan complet des coûts ou avantages de chaque option à l'étude, mais il y a certes des leçons à en tirer.

Figure 5-2
Impact économique des options constitutionnelles

	Décentralisation de la fédération		Confédération de régions	Souveraineté-association
	Modérée	Forte		
Union économique	•	?	–	–
Gains dynamiques	•	?	+	+ (Québec)
Impact à long terme résultant d'une nouvelle répartition des pouvoirs[1]				
Provinces de l'Atlantique	–	– –	– – –	•
Québec	•	+	–	–
Ontario	+	+	++	•
Manitoba et Saskatchewan	–	– –	– – –	•
Alberta	•	–	+	•
Colombie-Britannique et territoires	–	–	+	•
Efficience accrue des services gouvernementaux	•	+	+	+ (Québec)
Coûts de transition				
Risque politique	•	•	–	–
Risque de non-paiement	•	•	–	–
Risque de change	•	–	–	–
Partage de la dette et autres	•	•	–	–
Traités et autres	•	•	–	–

Note : ? Incertain
+ Avantage
– Coût
• Négligeable

1 Reflète l'impact d'un réaménagement des responsabilités dans les domaines de la fiscalité, des transferts et des dépenses publiques.

La force de l'union économique

La première ligne de la figure montre l'impact prévu de chaque option sur la qualité de l'union économique. Comme il a déjà été mentionné, plus les changements politiques seront radicaux et plus la décentralisation sera forte, plus il y aura de pressions qui s'exerceront sur l'union économique. Si la décentralisation des responsabilités se traduit par des écarts importants au chapitre des services et des impôts, une partie des gains d'efficience découlant de l'intégration du marché disparaîtra. La décentralisation de certaines responsabilités en faveur des provinces pourrait en outre entraîner

des pertes d'efficience attribuables à la disparition d'économies d'échelle dans la prestation de biens et de services publics. Cette perte pourrait être considérable pour les petites provinces, mais elle serait probablement très faible dans le cas des provinces ou des régions les plus populeuses. L'absence d'une autorité centrale qui disposerait d'un pouvoir fiscal étendu pourrait aussi entraîner la perte des avantages résultant de la mise en commun des risques d'instabilité économique entre les régions.

Les avantages de l'union économique pourraient toutefois être préservés si des mécanismes de coordination étaient établis pour conserver le marché commun et assurer le fonctionnement efficace de l'union. C'est en raison de cette possibilité qu'un point d'interrogation se trouve dans la figure à la colonne « forte décentralisation ». La plupart des propositions en faveur d'une fédération plus décentralisée font également ressortir une vive préoccupation à l'égard de la gestion efficace de l'union économique du Canada. Nous ne pouvons donc pas supposer que l'union serait mieux protégée par le statu quo que par tout autre scénario de fédéralisme décentralisé. Tout dépend de la volonté politique des gouvernements participants et de leur détermination de maintenir et de renforcer l'union après l'instauration de la nouvelle structure politique. Nous examinerons cette question de manière plus détaillée au dernier chapitre.

On présume toutefois que les options de la confédération de régions ou de la souveraineté-association auraient un impact négatif sur l'intégrité de l'union. Comme l'option de la confédération de régions ne prévoit aucun régime de péréquation, il serait pratiquement impossible d'éviter les disparités en matière de services et d'impôts, ce qui entraînerait une mauvaise répartition des ressources au sein de l'union. Dans un scénario de souveraineté-association, l'absence de péréquation entre le Québec et le reste du Canada pourrait aussi engendrer certaines inefficiences, quoique dans une mesure moindre. Nous ne disposons pas toutefois d'estimations de l'ordre de grandeur des pertes d'efficience possibles.

Les gains dynamiques

Une situation constitutionnelle plus claire dissiperait probablement l'incertitude qui règne dans les milieux d'affaires partout au Canada. À long terme toutefois, l'accroissement de l'autonomie des provinces pourrait entraîner des gains dynamiques permanents sur le plan de l'activité économique si une union économique et monétaire était préservée. Si elle était bien conçue, l'autonomie accrue qu'acquerraient les gouvernements régionaux dans une confédération de régions – ou le Québec dans le scénario de la souveraineté-association – pourrait améliorer le climat économique et politique de ces régions. Il s'agit là des effets positifs indiqués à la deuxième ligne de la figure 5-2. Une forte décentralisation pourrait aussi se solder par des gains dynamiques, moins certains toutefois et probablement moins importants.

Ces gains dynamiques pourraient se manifester de plusieurs façons. Par exemple, le Conseil a soutenu dans son Vingt-septième Exposé annuel qu'un nouveau contrat social implicite ou explicite entre les divers partenaires des communautés pourrait faire augmenter les taux de croissance et réduire l'inflation et les risques de chômage. Il y a plus de chances qu'un contrat social de ce genre se réalise lorsqu'il existe un vif sentiment d'appartenance, et que les liens culturels et historiques sont très solides. Bien qu'il soit difficile de généraliser dans ces domaines, les gains dynamiques réalisés dans ce contexte sont vraisemblablement positifs, et il faudrait donc en tenir compte dans toute évaluation du scénario de la souveraineté-association.

On ne peut que se livrer à des conjectures quant à l'ampleur des gains dynamiques possibles dans une collectivité homogène comme le Québec. Si la souveraineté-association constituait le choix d'une forte majorité de la population du Québec, les gains dynamiques seraient probablement importants. Par contre, si cette option recueillait l'appui d'une faible majorité, ces gains risqueraient d'être négligeables.

L'impact à long terme d'une nouvelle répartition des pouvoirs

Le troisième genre d'analyse coûts-avantages présenté dans le tableau porte sur la variation de la situation des régions provoquée par la réorganisation des responsabilités en matière d'impôts, de transferts et de dépenses qui découlerait d'une nouvelle répartition des pouvoirs. Le réaménagement des responsabilités prévu dans chaque option politique déclencherait une réaction en chaîne dans l'économie. Les modifications apportées aux impôts et aux transferts influeraient sur le revenu disponible différemment selon les régions, ce qui modifierait la composition des biens et des services consommés, produits et échangés, les prix de ces biens et services et les coûts de la main-d'œuvre, du capital et des matériaux qui entrent dans leur fabrication. Ces variations des prix et des coûts entraîneraient à leur tour d'autres transformations dans l'économie en modifiant le revenu disponible, les profils de consommation, et ainsi de suite. Pour saisir toutes les répercussions d'un changement de politique, les économistes utilisent des modèles « d'équilibre général » au moyen desquels ils tentent d'examiner les relations de comportement dans l'économie. Nous avons

eu recours à ce genre de modèle pour simuler l'impact économique des variations des impôts et des dépenses publiques que provoqueraient les options constitutionnelles décrites plus haut.

La figure 5-2 présente une évaluation de l'impact économique à long terme et permanent, sur la population de chaque région, de ces changements de politiques économiques. Cet impact est exprimé en fonction de l'orientation générale et de la taille relative approximative. Nous avons décidé d'exprimer les résultats du modèle de cette façon pour souligner les limites de tout modèle quant à la prédiction de l'impact économique réel de tels changements. Une description détaillée des résultats du modèle figure à l'appendice E. Il convient de noter que ces résultats ne tiennent pas compte des modalités d'adaptation, ni des coûts de transition que peut entraîner le passage d'une situation à une autre.

La première colonne de la figure 5-2 montre l'impact d'une décentralisation modérée. La population des provinces de l'Atlantique, de la Colombie-Britannique et des territoires verrait son niveau de vie reculer sensiblement (environ 2 %) si ce scénario était retenu, tandis que celle de l'Ontario le verrait augmenter légèrement (1 %). L'impact de chaque scénario sur une région en particulier traduit un certain nombre d'effets. Le plus important est une baisse du revenu dans les régions bénéficiaires nettes des transferts fédéraux (voir le graphique 5-3). Les provinces de l'Atlantique, la Colombie-Britannique et les territoires y perdraient davantage en transferts fédéraux au titre de la santé, de l'éducation et du bien-être social (dans le cadre du FPE et du RAPC) qu'elles n'y gagneraient en réduction des impôts fédéraux. Les revenus des provinces diminueraient donc, ce qui est la principale cause d'un impact négatif. Deuxièmement, les modifications de la structure fiscale et de la répartition des revenus que comporterait le nouveau régime politique modifieraient la structure de la demande de biens et de services et entraîneraient des fluctuations de prix connexes – plus précisément des termes de l'échange (c'est-à-dire le rapport entre les prix qu'une province reçoit pour les biens et les services qu'elle produit et vend à une autre province et les prix des biens et des services qu'elle importe de cette province). Pour une région, une réduction des termes de l'échange traduit une détérioration de son pouvoir d'achat; elle reçoit moins de biens importés en échange de tout niveau donné d'exportations. Dans un scénario de décentralisation modérée, seuls le Manitoba et la Saskatchewan enregistrent une amélioration des termes de l'échange; les autres provinces accusent de légères baisses ou n'affichent aucun changement.

Dans la deuxième option – celle de la forte décentralisation – les provinces assument aussi la responsabilité des transferts aux particuliers (sécurité de la vieillesse, allocations familiales et ainsi de suite) et aux entreprises, et l'ampleur des impacts s'accroît d'une manière spectaculaire. Les effets négatifs ressentis par les provinces de l'Atlantique, la Saskatchewan et le Manitoba s'accroissent considérablement pour osciller entre 4 et 8 % de leurs revenus régionaux (PNB) respectifs. La situation du Manitoba et de la Saskatchewan se détériore sensiblement à cause de la suppression des subventions à l'agriculture (exceptionnellement élevées depuis quelques années). Ce phénomène explique aussi les pertes de l'Alberta par rapport à l'option précédente. Pour la Colombie-Britannique et les territoires, les coûts de cette option ne varient pas beaucoup par rapport à ceux de la décentralisation modérée. En cas de forte décentralisation, la population du Québec et de l'Ontario enregistrerait des gains.

La troisième colonne de la figure 5-2 illustre l'impact économique à long terme du passage du statu quo à une confédération de régions. Dans ce scénario, les régions qui reçoivent des paiements de péréquation accuseraient des pertes alors que l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique enregistreraient des gains en raison de l'allégement de leur charge fiscale fédérale. L'impact sur la région de l'Atlantique et la région des Prairies serait désastreux : pour la région de l'Atlantique, le coût oscillerait approximativement entre 23 et 27 % du revenu régional; dans le cas du Manitoba et de la Saskatchewan, il se situerait aux environs de 15 %.

La quatrième colonne décrit l'impact à long terme de la souveraineté-association. Dans ce scénario, le Québec et sa population ne recevraient aucun transfert fédéral ni aucun paiement de péréquation, et les dépenses du gouvernement fédéral au titre des biens et des services au Québec seraient pratiquement éliminées. Par contre, la population du Québec ne paierait plus d'impôts fédéraux. Le coût assumé par le Québec correspondrait à un pourcentage variant entre 1,5 et 3,5 % du revenu provincial. Les autres provinces enregistreraient une perte ou un gain selon leur contribution actuelle aux paiements de péréquation versés au Québec et le volume de leurs échanges commerciaux avec le Québec. Mais dans tous les cas, les variations du bien-être économique seraient presque nulles.

Les gains d'efficience dans les services gouvernementaux

Une source de gains potentiels de la décentralisation que ne saisissent pas les résultats du modèle est la réduction du gaspillage et du dédoublement qui résulterait de la disparition du chevauchement des secteurs de compétence. Nous

ne disposons pas de données sur l'ampleur réelle des économies que pourrait entraîner le désenchevêtrement des compétences des provinces et du gouvernement fédéral. Ces gains d'efficience éventuels sont représentés par un signe positif dans la figure 5-2 pour toutes les options, sauf celle de la décentralisation modérée, pour laquelle de tels gains seraient très minimes. Il est impossible de mesurer l'ampleur de ces gains avec précision, mais ils sont probablement minimes comparativement aux coûts et avantages dont il a été question ci-dessus.

Les coûts de transition

Au bas de la figure 5-2 se trouve une série de coûts de transition auxquels il faudrait faire face dans les divers scénarios de la refonte de la Confédération. Les coûts de transition peuvent être très élevés. Leur ampleur est fonction principalement de l'harmonie sociale et politique qui régnerait en période de changement constitutionnel. Il y aurait toutefois des coûts de transition, même dans le meilleur climat possible, car les particuliers et les entreprises devraient s'adapter aux nouvelles réalités politiques tandis que les marchés financiers réagiraient à l'aggravation de l'incertitude et devraient réévaluer les risques à long terme de la nouvelle structure.

D'après les divers types de risques financiers décrits plus haut, on peut s'attendre à devoir assumer des primes de risque *politique* si les changements de structure politique sont importants. La durée de la période de transition et le degré d'acrimonie qui pourrait exister entre les parties feraient augmenter les coûts. Les primes seraient aussi plus élevées dans les scénarios de la souveraineté-association et de la confédération de régions, car les changements entraîneraient probablement la transformation d'importantes institutions politiques.

Tout scénario comportant une nouvelle répartition de la dette publique se traduirait aussi par l'imposition de primes de risque de *non-paiement*. Le simple fait que le partage de la dette signifierait la disparition du gouvernement fédéral comme garant possible en cas de non-paiement donnerait lieu à une prime. Plus la région est petite, plus la prime risque d'être élevée.

Quant aux primes de risque de *change*, on pourrait s'attendre à ce que la nervosité s'empare des marchés financiers si les pourparlers au sujet de la représentation possible des provinces ou des régions au conseil d'administration de la Banque du Canada soulevaient certaines questions concernant l'influence des provinces ou des régions sur l'application de la politique monétaire. Sauf peut-être dans le cas d'une décentralisation modérée, toutes les options risqueraient fort de soulever ce problème. Les primes de risque de change seraient toutefois beaucoup moins élevées dans tout scénario qui maintiendrait une monnaie commune, car cela rassurerait dans une large mesure les prêteurs au sujet de la sécurité de leurs éléments d'actif.

L'économie canadienne est certainement assez forte pour supporter les pressions d'une hausse temporaire des primes de risque, sous forme de taux d'intérêt. Cependant, toute augmentation du risque de non-paiement qui se solderait par une baisse permanente de la cote de crédit de certaines ou de l'ensemble des régions imposerait sans aucun doute des coûts élevés aux générations futures.

Les arrangements relatifs à la dette seraient difficiles à négocier et pourraient comporter des coûts administratifs considérables. Les scénarios qui prévoient des transformations importantes des institutions entraîneraient aussi d'autres coûts de transition. Dans le cas de la souveraineté-association, par exemple, il faudrait renégocier certains traités internationaux; comme le Québec et le reste du Canada seraient plus petits, ils devraient probablement faire des concessions à leurs partenaires respectifs. Ces coûts pourraient être minimes si les négociations et les relations entre les parties canadiennes demeuraient harmonieuses.

Dans le cas extrême d'un morcellement de l'union économique et monétaire qui se produirait si une ou plusieurs provinces ou régions cherchaient à obtenir l'indépendance dans un climat politique acerbe, le coût de la renégociation pourrait être important. L'augmentation des primes de risque dont il a été question ci-dessus serait importante. Le départ de personnes et la fuite de capitaux pourraient en outre causer des difficultés si l'instabilité politique atteignait un niveau jugé inacceptable par la population. Ces coûts toucheraient *tous* les Canadiens – c'est pourquoi il importe de faire prévaloir la raison dans le débat sur la réforme constitutionnelle.

Conclusion

Il ressort de l'analyse du présent chapitre que le Canada est bien un projet commun où les partenaires doivent constamment être conscients des aspirations et des besoins des uns et des autres. Toute modification des liens fiscaux et commerciaux décrits aux chapitres 3 et 4 a des répercussions sur le bien-être économique de toutes les provinces. À court et à moyen terme, les coûts de transition – les primes de risque imposées par les marchés financiers – sont importants. Même à long terme, les options plus radicales peuvent entraîner une lourde pénalité sous la forme de taux

d'intérêt réels plus élevés. Toujours à long terme, il faut prévoir les conséquences sur le bien-être des citoyens : elles seraient positives dans certains cas et négatives dans d'autres. Mais nous ne pouvons pas être certains des résultats possibles décrits dans la présente étude : il est douteux que même les gains réalisés par les gagnants selon certaines options soient suffisamment importants pour compenser les autres coûts impossibles à quantifier.

L'analyse montre que certaines options sont plus viables que d'autres. Pour être viable sur le plan économique, le statu quo exigera d'importants ajustements si l'on veut surmonter la contradiction qui existe entre la réduction des transferts pécuniaires du gouvernement fédéral et la promotion de normes nationales. Il nécessite aussi un nouvel appareil de prise de décisions qui puisse favoriser la coordination des mesures fédérales et provinciales, en particulier dans les domaines de la fiscalité et de la politique budgétaire. Cependant, on peut douter que le « statu quo » soit acceptable sur le plan politique pour de nombreux Canadiens.

Une confédération de régions placerait certaines provinces dans une situation si difficile qu'on doit exclure cette option des possibilités viables. Il faudrait une crise grave pour qu'il vaille la peine de l'étudier davantage – et même alors, il faudrait comparer ses avantages et ses inconvénients à ceux d'autres solutions de rechange comme l'annexion éventuelle de certaines régions aux États-Unis.

D'un point de vue économique, il semble donc rester aux Canadiens trois possibilités parmi les options types examinées dans le présent chapitre – une décentralisation modérée, une forte décentralisation ou la souveraineté-association. Dans la réalité, il serait bien entendu possible de fondre ces trois options en une autre version du fédéralisme, y compris différentes formes de fédéralisme asymétrique qui iraient au delà du degré d'asymétrie qui existe actuellement.

La principale difficulté de l'option de la forte décentralisation est son effet négatif sur les provinces dont la capacité fiscale est la plus faible. Il est probable que celles-ci s'opposeraient énergiquement à toute décentralisation à moins qu'on ne prenne des arrangements pour renforcer le régime de péréquation. La nécessité de créer des institutions efficaces chargées de coordonner et d'harmoniser les décisions gouvernementales s'imposerait.

Dans le cas d'un fédéralisme asymétrique et de la souveraineté-association, le Québec supporterait la majeure partie du coût direct des modifications apportées aux régimes fiscal et de transfert. Les Québécois qui espèrent tirer d'une plus grande autonomie d'importants gains dynamiques s'attendraient aussi à ce que la population en tire des avantages économiques à long terme. Toutefois, pour que les options du fédéralisme asymétrique soient viables à la fois pour le Québec et les autres provinces, il faudrait peut-être se pencher sur la question de la représentation politique aux institutions centrales. Il s'agit là de la principale inconnue de toute option de fédéralisme asymétrique : comment établir des institutions capables de rendre des comptes et où les droits de vote sont répartis de façon à répondre aux aspirations et aux besoins de tous les intervenants ? En ce qui concerne la souveraineté-association proposée par le Parti québécois, la représentation politique ne présenterait pas de problème, mais la question pourrait se poser dans le cas de la représentation aux organismes administratifs comme la Banque du Canada et d'autres organismes qui s'occuperaient des questions d'intérêt commun.

Il importe enfin de souligner que toutes les provinces partagent le même espace économique. Par conséquent, elles assumeraient toutes une part des coûts de transition et du coût que comporterait le fait de ne pas établir les institutions de coordination nécessaires. Plus le changement politique est radical, plus les coûts de transition et les risques d'interventions non coordonnées augmentent. Par ailleurs, il est possible de réduire au minimum ces coûts et ces risques – sans les supprimer – si les participants réussissent à éviter l'escalade des tensions politiques.

6 Un projet commun

Les Canadiens vivent un moment capital de l'histoire de leur pays : ils s'apprêtent à faire des choix décisifs au sujet de leur avenir. Au cours de consultations, de référendums ou d'élections à venir, ils devront se prononcer sur différentes conceptions du Canada afin de déterminer leurs relations futures avec leurs concitoyens appartenant à d'autres communautés linguistiques et culturelles ou vivant dans d'autres régions du Canada.

Comment peut-on espérer saisir les questions en cause dans toute leur complexité et opérer en bout de ligne le bon choix ? Le Conseil ne prétend pas connaître toutes les caractéristiques que devrait revêtir un Canada renouvelé. Nous avons cherché, dans le présent Exposé, à donner une idée plus claire des enjeux sous l'angle économique. Comme l'a montré le chapitre 5, aucune analyse économique ne saurait être exhaustive ou définitive; mais nous savons aussi que les coûts économiques du changement politique peuvent être considérables.

Nous estimons toutefois que les Canadiens pourraient sortir du dédale économique actuel en concentrant leur attention sur deux problèmes. Le premier a trait à la nécessité de créer la richesse. Toute nouvelle structure politique devra offrir de meilleures perspectives d'accroissement durable du niveau de vie. Mais la volonté politique de faire de ce défi un projet commun fait actuellement défaut aux pouvoirs publics, aux entreprises, aux syndicats et aux autres agents économiques, qui continuent de s'affronter pour se tailler une plus large part d'un gâteau qui ne croît pas aussi vite qu'auparavant. Le second problème tient au choix de la façon dont seront partagés les risques de difficultés économiques et les fruits de la croissance économique dans le cadre du projet commun canadien.

La création de la richesse

Il est clair que la crise constitutionnelle actuelle est accentuée par toute une série de pressions financières et économiques. Les tensions actuelles tiennent surtout au fait que nombre de Canadiens n'ont pu maintenir ces dernières années leur niveau de vie, et que les gouvernements ne sont désormais plus en mesure d'atténuer cet appauvrissement par des transferts, financés à coup d'endettement, aux entreprises et aux particuliers les plus touchés. Cette situation soulève de graves questions quant au rôle et au leadership des gouvernements dans l'économie.

Dans le présent Exposé et dans ses récents rapports de synthèse, le Conseil a souligné que la hausse du niveau de vie réside d'abord et avant tout dans l'accroissement de la productivité et, grâce à l'innovation et la diversification, dans la fabrication de produits à plus forte valeur ajoutée. Ce sont là les éléments clés du succès futur des produits canadiens sur les marchés mondiaux, et par conséquent la source de bons emplois pour les travailleurs canadiens.

Il faut aussi établir un cadre d'action permettant de créer des conditions propices à la croissance de la productivité et à l'innovation et de faciliter la modernisation indispensable de la base industrielle. Aux yeux du Conseil, un tel cadre nécessite des politiques visant à réduire l'endettement des gouvernements, à créer des emplois et à maîtriser l'inflation. Tels sont les objectifs essentiels à atteindre pour assurer une croissance durable dans l'avenir. Cependant, la stratégie économique utilisée pour réaliser ces objectifs revêt de l'importance. Par le passé, nous avons soutenu que l'approche actuelle est insatisfaisante parce qu'elle fait trop appel à la politique brutale du resserrement du crédit pour combattre l'inflation, politique qui entraîne le plus souvent une flambée du chômage. Il faut accorder la même priorité aux objectifs de l'emploi élevé et de la stabilité des prix, et cela est plus facile à réaliser si les provinces et les responsables patronaux et syndicaux participent à la détermination des priorités économiques et à l'établissement des cibles à atteindre. Malheureusement, cette approche est impossible à court terme, d'où le prix élevé des récessions de 1981-1982 et de 1990-1991 et le long retard avec lequel s'est enfin engagé le processus de désinflation actuellement en cours.

Au chapitre 2, nous avons vu que la reprise actuelle est menacée principalement par l'incompatibilité des anticipations quant à l'évolution future de l'inflation et par la combinaison malencontreuse du relâchement budgétaire et du resserrement du crédit, qui aboutit à une surévaluation de la monnaie. La meilleure manière de soutenir la reprise au cours des prochaines années consiste à contenir les pressions exercées par les coûts dans le secteur privé, à s'abstenir, à tous les paliers de gouvernement, de prendre des décisions inflationnistes en matière de fiscalité ou de réglementation

et à éviter d'accroître d'une manière excessive l'ensemble des dépenses. Une combinaison appropriée de restrictions budgétaires, aux paliers fédéral et provincial, et de souplesse monétaire au cours des prochaines années facilitera une reprise de l'emploi, une réduction du déficit fédéral et une meilleure performance au chapitre de l'inflation. Des progrès dans ces trois domaines insuffleraient un immense regain de confiance dans les institutions canadiennes.

Une fois la reprise en bonne voie, la période de répit devrait servir à établir des objectifs appropriés, à plus long terme, en matière de stabilité des prix, et à s'entendre sur les rôles respectifs des gouvernements et du secteur privé dans la détermination d'un ensemble équilibré d'objectifs économiques. L'expérience des deux dernières années ne doit pas se reproduire : nous ne pouvons pas nous permettre de découvrir de nouveau, dans dix ans, que la seule manière de juguler les pressions inflationnistes est de faire subir à l'emploi un autre coup dévastateur et de causer à l'économie des dommages qui pourraient devenir permanents.

Le troisième et dernier élément nécessaire à la création de la richesse est une union économique efficace. Nous avons montré au chapitre 3 que les provinces ne peuvent faire fi du marché intérieur canadien, car d'étroits liens commerciaux les unissent. En effet, pour chacune des provinces, le reste du Canada demeure un partenaire commercial de premier plan. En moyenne, 19 % de la production, et donc du revenu, de chaque province sont attribuables aux ventes réalisées dans les autres provinces. De plus, les migrations interprovinciales pourraient expliquer, annuellement, jusqu'à 8 % des changements d'emplois sur le marché du travail canadien. Bref, quelle que soit la structure politique, le gouvernement fédéral et les provinces ne peuvent échapper à leur responsabilité de gérer un espace économique commun. À cette fin, toutes les provinces devront s'engager sans réserve à supprimer les entraves au commerce interprovincial. Mais, à notre sens, il importe encore plus de coordonner les décisions du gouvernement fédéral et des provinces au chapitre de la politique économique.

Dans les chapitres 2 et 4, nous avons montré que le gouvernement fédéral ne jouit plus du pouvoir économique nécessaire pour faire cavalier seul, indépendamment des provinces. En fait, les grandes provinces ont maintenant un poids économique suffisant pour faire peser une menace sérieuse sur le choix des politiques nationales. Par ailleurs, le ralentissement de la croissance de la productivité rétrécit la marge de manœuvre du Canada. Il faut donc établir de nouveaux mécanismes de prise de décisions afin de rendre le gouvernement fédéral et les provinces conjointement responsables du bon fonctionnement de l'union et de faire en sorte qu'ils poursuivent des objectifs économiques compatibles.

L'exemple donné au chapitre 3 est celui de la coordination des budgets. Le gouvernement fédéral et les provinces devraient renoncer à la tradition du secret budgétaire. Ils devraient plutôt rendre publics leurs plans financiers et leurs prévisions économiques de façon à permettre aux ministres des Finances et au grand public d'en débattre les points contradictoires avant le dépôt des budgets définitifs. Cet examen public et une franche discussion entre les ministres devraient conduire à une meilleure coordination des politiques budgétaires et fiscales ainsi que des nombreuses autres politiques sociales et économiques qui, de nos jours, sont souvent déterminées par les textes budgétaires. Le processus pourrait être renforcé s'il existait un organisme doté d'un service d'analyse chargé d'évaluer l'effet conjugué des plans financiers du gouvernement fédéral et des provinces et d'en porter les incompatibilités à l'attention du public.

Il existera toujours des contextes propres à chaque province qui justifieront l'application de politiques différentes et des divergences d'opinion entre les gouvernements quant aux politiques à adopter. Cependant, dans un projet commun caractérisé par la concertation, les possibilités d'en arriver à des compromis et de trouver des terrains d'entente sont meilleures que si tous se cantonnent dans l'isolement. Lorsque les gouvernements s'entre-nuisent en adoptant des politiques contradictoires, ils ne font que rendre plus pénibles des choix déjà difficiles et suscitent le cynisme plutôt que l'adhésion de la population; de plus, ils rapetissent le gâteau à partager entre les Canadiens.

La structure du projet commun

L'autre grande question qui se pose aux Canadiens est celle du maintien, dans l'ensemble du pays, de politiques similaires de redistribution du revenu et de partage des risques de l'adaptation économique. Des normes communes en matière de services et de fiscalité dans l'ensemble du pays doivent-elles demeurer l'un des aspects essentiels de la citoyenneté canadienne ?

Devant la rapidité des progrès technologiques et les pressions de la concurrence internationale, les Canadiens, partout au pays, voudront préserver un solide système de protection sociale et de régimes d'assurance afin de se prémunir contre les aléas économiques. Pour ce faire, les arrangements constitutionnels futurs devront maintenir un important élément de partage interrégional. Nous avons montré au chapitre 5 que l'abolition de la péréquation mettrait les provinces défavorisées dans l'impossibilité d'offrir à leurs citoyens un régime d'assurance sociale de base à des taux d'imposition comparables à ceux des autres provinces.

Même si les Canadiens s'accordaient sur la nécessité de maintenir le système de protection sociale et une certaine forme de péréquation, le dilemme fondamental n'aurait pas disparu pour autant. Quelle conception du partage faudrait-il alors privilégier ? La vision large selon laquelle les Canadiens placés dans des situations analogues devraient avoir accès à des services publics similaires et supporter sensiblement le même fardeau fiscal, quel que soit l'endroit où ils vivent au Canada ? Ou bien la vision communautaire, selon laquelle il est acceptable, voire souhaitable, de prévoir des variations d'une région à l'autre dans les normes de base des programmes d'aide aux particuliers (soutien du revenu des familles ayant des enfants et aux personnes âgées, pensions de l'État, prestations d'assurance-chômage et ainsi de suite) et dans les services publics comme les soins de santé et l'éducation ?

Pour poser la question sans ambages : les personnes âgées du Cap-Breton, de la Beauce ou de la vallée de l'Okanagan devraient-elles bénéficier de régimes de sécurité sociale et de services de santé comparables ? Devrions-nous chercher à offrir des chances égales d'accès à l'éducation et à la formation dans l'ensemble du pays ? Ou chaque province devrait-elle assumer la responsabilité d'établir ses normes de soutien et d'élaborer ses propres programmes en conséquence ?

L'examen de cette question est une étape essentielle de la détermination, premièrement, de la répartition des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces et, deuxièmement, de la nécessité de normes nationales en matière de services publics.

À l'heure actuelle, le vent souffle dans le sens de la décentralisation, pour des raisons tant politiques que budgétaires. Toutefois, à la longue, les contraintes d'ordre budgétaire pourraient bien s'estomper. L'analyse du chapitre 4 montre que les Canadiens auraient tort de supposer que le gouvernement fédéral sera handicapé à jamais par ses difficultés financières actuelles. D'après nos projections, s'il s'en tient à son plan financier en cours, le gouvernement fédéral sera en mesure, à partir du milieu des années 90, de rembourser sa dette et d'envisager une réduction d'impôts ou une augmentation de dépenses. C'est pourquoi il faudrait trancher en toute objectivité la question de la taille et du rôle du gouvernement fédéral.

À nos yeux, que ce soit la vision large ou la vision communautaire du partage qui l'emporte, le Canada pourra prospérer en tant qu'union économique et monétaire pour peu que tous les gouvernements s'engagent à gérer efficacement l'union économique. À cette fin, ils doivent instaurer de nouveaux mécanismes de prise de décisions qui correspondent à leur vision du partage. Plus le pays s'orientera vers la décentralisation et la vision communautaire du partage, plus il risquera de perdre les avantages de l'union économique. Au chapitre 4, à chaque étape de l'examen, nous avons fait état des divers mécanismes permettant de préserver l'union. La figure 6-1 présente certaines des possibilités. Chacune offre des avantages et des inconvénients en ce qui concerne la mobilité des personnes, des biens, des services et des capitaux, la définition de normes communes en matière de services publics comme les soins de santé et la coordination des politiques économiques fédérales et provinciales.

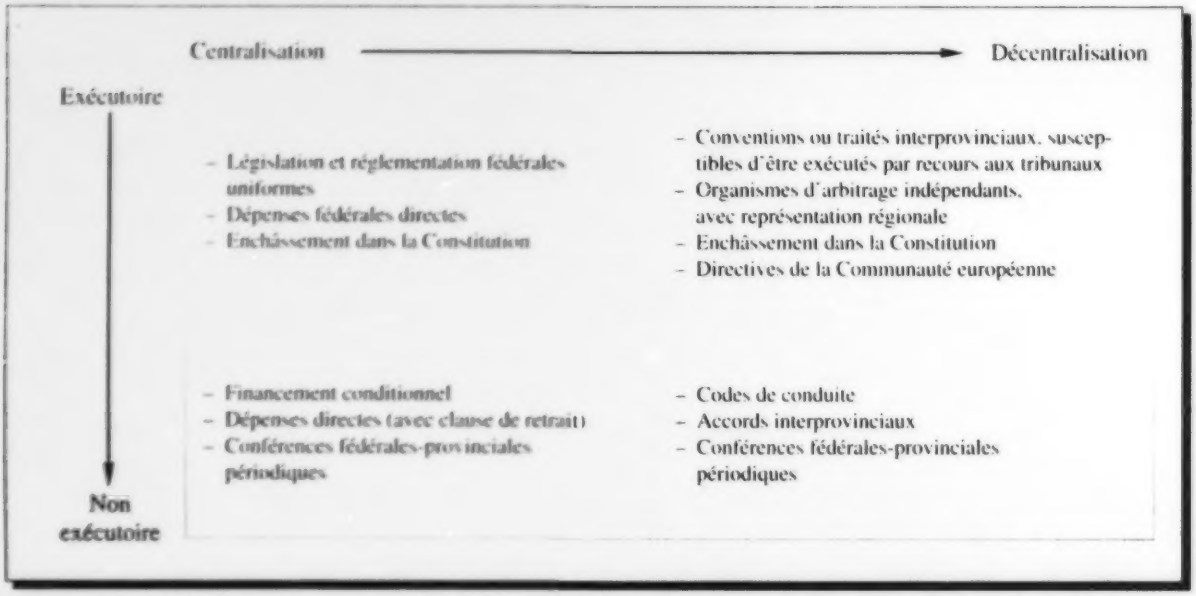
Dans un régime centralisé, par exemple, des « règles du jeu » exécutoires – susceptibles d'être exécutées par recours aux tribunaux – peuvent être établies par législation fédérale ou même dans la constitution. Dans d'autres cas, des mécanismes non exécutoires peuvent être créés par l'entremise d'un financement fédéral conditionnel des services provinciaux ou d'ententes fédérales-provinciales. Des « règles du jeu » peuvent aussi avoir force exécutoire dans un régime décentralisé, mais, dans ce cas, elles découlent de conventions ou de traités interprovinciaux ou peuvent ressortir à des organismes d'arbitrage indépendants, à qui le gouvernement fédéral et les provinces auront confié certains aspects de l'union économique. Par contre, un régime décentralisé peut se fonder sur la bonne volonté et recourir à des codes de conduite et des ententes interprovinciales moins contraignantes pour que les biens, les services, les personnes et les capitaux puissent franchir les frontières provinciales sans entraves.

Que le régime soit centralisé ou décentralisé, les instruments exécutoires ont tendance à réduire l'autonomie des provinces, et leur négociation pose des difficultés. Par ailleurs, ils offrent évidemment une plus grande stabilité et de meilleures garanties aux citoyens. Quant aux instruments non exécutoires, ils sont plus faciles à négocier au départ, mais n'offrent aucune garantie contre la mauvaise foi dont les gouvernements qui y sont parties pourraient faire preuve ou tout changement qu'ils pourraient apporter à leurs priorités.

Il ressort de ce qui précède que l'autonomie des provinces ne dépend pas tant du degré de décentralisation que des règles de prise de décisions régissant les accords intergouvernementaux. Il y a nettement un arbitrage à opérer entre, d'une part, la stabilité et l'assurance qui découlent des mécanismes exécutoires et, d'autre part, la souplesse qu'offrent ceux qui ne le sont pas. Une union économique efficace nécessite des garanties aussi bien que la souplesse d'adaptation. Cela nous amène à deux conclusions : en premier lieu, dans les cas où des garanties sont nécessaires, il est préférable de les établir par des accords exécutoires ou des lois plutôt que de les enchâsser dans la constitution, vu

Figure 6-1

***Différents mécanismes permettant de préserver* l'union économique**[1]



1 Par « préserver l'union économique », nous entendons la préservation de la capacité 1) d'exercer les quatre libertés fondamentales (mobilité des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre) de l'intégration du marché, 2) de promouvoir des normes nationales en matière de services publics et 3) d'assurer la coordination des politiques économiques.

les énormes difficultés qu'entraîne toute modification constitutionnelle et la trop grande incertitude du recours à l'interprétation par les tribunaux; en deuxième lieu, que les accords soient exécutoires ou non, il y a de nombreux domaines où il serait préférable d'adopter la règle du vote à la majorité qualifiée. Même la Communauté européenne, par exemple, a pu constater que la règle de l'unanimité menait à la paralysie et l'a remplacée par la règle de la majorité qualifiée dans presque tous les cas.

Au chapitre 3, dans l'examen du maintien de l'union économique et des possibilités d'améliorer la forme actuelle de fédéralisme, nous avons indiqué une nette préférence à l'égard de mécanismes non exécutoires pour lesquels le processus politique constitue le principal moyen d'établir des normes et des objectifs communs pour l'union économique. Nous reconnaissons toutefois que si le Canada devait choisir la voie d'une forte décentralisation (ou la souveraineté-association), il pourrait devenir nécessaire de recourir à des mécanismes plus contraignants pour assurer l'efficacité de l'union économique.

Le dilemme n'est donc pas d'établir s'il est possible de réaliser une fédération plus décentralisée. Il s'agit plutôt de décider de la vision du partage. Est-il possible d'en arriver à un compromis entre les deux visions ? Dans les modèles que nous avons analysés, la nouvelle répartition des pouvoirs selon l'option de la forte décentralisation correspond à la vision communautaire de la fédération, option inacceptable aux tenants de la vision large. Une forme de décentralisation plus modérée pourrait constituer un moyen terme, mais elle exigerait des compromis de la part des deux groupes. Pour les partisans de la vision communautaire, cette solution est insuffisante parce qu'elle ne suppose pas la délégation de responsabilités exclusives dans des secteurs clés comme le développement régional, la formation de la main-d'œuvre, la culture et l'assurance-chômage. De leur côté, les tenants de la vision large n'accepteraient cette solution que si elle était assortie de moyens permettant d'appliquer des normes nationales en matière de soins de santé, d'éducation et de sécurité sociale.

Même si les Canadiens sont, en fin de compte, incapables de s'entendre sur une seule conception unificatrice du partage, ils ne doivent pas pour autant abandonner leur projet commun. Les valeurs traditionnelles canadiennes que sont la tolérance et le respect mutuel ont déjà donné naissance à l'établissement de toute une gamme de compromis originaux

et d'arrangements spéciaux qui tiennent compte de la diversité des provinces. Certains de ces arrangements traduisent les réalités géographiques et linguistiques et les situations économiques particulières décrites au chapitre 3. D'autres répondent tout simplement à des préférences politiques. Aussi la fédération laisse peut-être la latitude voulue pour établir des arrangements plus asymétriques permettant la coexistence de deux visions du partage au sein d'une même structure politique. Un tel choix soulève toutefois une foule de questions politiques qui débordent le cadre de notre étude.

Nous pouvons néanmoins conclure que tous les Canadiens souhaitent sans doute voir s'instaurer une structure politique qui réussira mieux à créer la richesse – un projet commun qui encourage la productivité et l'innovation, qui permet d'assurer la coordination des politiques budgétaires et monétaires ainsi que de préserver et de renforcer l'union économique.

En résumé, l'accroissement de la taille du gâteau est fonction du succès de l'union économique. En prenant ce principe comme point de départ commun, nous souhaitons que le débat constitutionnel actuel puisse devenir l'occasion d'un renouvellement du cadre de référence d'un projet commun voué au mieux-être des Canadiens. Ce cadre devra également préciser comment se feront le partage du gâteau et la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les Canadiens ont démontré que le succès d'une union économique peut s'articuler autour de la diversité dans la mesure où toutes les parties sont réellement déterminées à mener à bien le projet commun.

Commentaire de Pierre A. Paquette et Marcel Pepin

Notre commentaire porte sur le chapitre 2 de l'Exposé, chapitre qui concerne le contexte économique à moyen terme.

D'une part, le Conseil nous semble démesurément optimiste quant à la fin de la récession et la certitude de la reprise, alors qu'elle nous semble, selon les informations disponibles au moment de la publication, encore très fragile, voire même incertaine. D'autre part, le Conseil nous semble accorder une importance exagérée à la possibilité d'une reprise qui serait trop rapide. Le Conseil s'appuie sur cette possibilité pour évoquer la menace des pressions inflationnistes et pour parler en termes approbateurs de la politique monétaire restrictive de la Banque du Canada et des budgets déflationnistes adoptés par le gouvernement fédéral et la plupart des provinces.

À notre avis, ces politiques ont eu des conséquences dramatiques pour l'économie canadienne avec la création d'un taux de chômage qui dépasse toujours 10 % au Canada. Nous ne pouvons donc souscrire à l'approbation accordée aux mesures budgétaires restrictives afin de « combattre les pressions inflationnistes », puisque ces mesures pourraient, quant à nous, prolonger la récession et les niveaux élevés de chômage. De plus, cette appréciation du Conseil fait abstraction du fait, pourtant admis ailleurs dans le texte, que l'inflation actuelle provient non pas du marché mais principalement des augmentations de taxes et de prix décrétés et surtout de l'application de la TPS.

Tout comme les autres membres du Conseil, nous déplorons l'absence de coordination entre la politique monétaire et les politiques fiscales du fédéral et des provinces. Cependant, nous ne croyons pas que ce manque de coordination justifie que le Conseil exprime des critiques uniquement à l'égard de la province de l'Ontario parce que celle-ci n'a pas appliqué les mêmes restrictions que la plupart des autres juridictions sur la rémunération du secteur public et sur les dépenses publiques. Nous croyons que l'évolution de la conjoncture économique depuis la dernière année confirme ce que le Conseil suggérait dans son Vingt-septième Exposé, à l'effet que le Canada et les provinces doivent accorder la priorité à la création d'emplois et contrôler l'inflation autrement que par des restrictions fiscale et monétaire. Le Vingt-septième Exposé a notamment accordé son soutien à la concertation de l'ensemble des agents socio-économiques, mais il nous semble évident que certaines actions gouvernementales sont directement en contradiction avec une telle approche.

C'est le cas en particulier de l'adoption par le fédéral et par plusieurs provinces de mesures décrétant les augmentations salariales à des niveaux inférieurs à l'inflation, sous prétexte de contribuer à la lutte à l'inflation. Ces mesures ne s'attaquent pas aux véritables sources de l'inflation en 1991 et passent sous silence le fait que les augmentations salariales au cours de la dernière décennie n'ont pas dépassé le rythme de l'inflation des prix. Tout comme des mesures semblables adoptées au cours des 20 dernières années, telles la Loi C-73 dans les années 70 et le programme « 6 et 5 » au début des années 80, les restrictions salariales actuelles feront en sorte que la lutte à l'inflation sera supportée de façon disproportionnée par les travailleuses et travailleurs canadiens.

Appendices

A La conjoncture économique aux États-Unis

La conjoncture au sommet du cycle

L'économie américaine est entrée en récession au cours du dernier trimestre de 1990, après la seconde période d'expansion la plus prolongée des cinq dernières décennies. La croissance de la production a commencé à ralentir au printemps de 1989, suite à un resserrement du crédit. Au cours de l'année précédente, la Réserve fédérale était intervenue en vue de réduire les pressions inflationnistes en comprimant la demande excédentaire tant sur le marché des produits que sur celui de la main-d'œuvre. Le ralentissement de la croissance a amené la Réserve fédérale à assouplir les conditions du crédit à la fin de 1989, dans le but de faire diminuer graduellement les pressions inflationnistes et de permettre en même temps une croissance modérée de la production – un atterrissage en douceur.

La Réserve fédérale a assoupli de nouveau les conditions monétaires en 1990, suite à l'adoption par le Congrès d'un plan de réduction multi-annuel du déficit fédéral et d'un resserrement inusité du crédit par les banques commerciales, alors que les autorités de réglementation des marchés financiers réagissaient à la crise touchant les institutions d'épargne et de prêts en exigeant des normes plus strictes d'autorisation du crédit.

Trois autres facteurs ont contribué au ralentissement, soit la croissance rapide du ratio d'endettement des consommateurs et des entreprises, la persistance de taux élevés d'inoccupation des immeubles commerciaux et le facteur confiance associé à la crise du golfe Persique.

Malgré la chute des taux d'utilisation de la capacité de production et la généralisation de l'offre excédentaire, le taux d'inflation de base (tel que mesuré par le taux d'augmentation d'une année à l'autre de l'IPC, en excluant les aliments et l'énergie) a atteint 5,5 % durant le premier trimestre de 1991 – le taux le plus élevé depuis le troisième trimestre de 1982. Toutefois, le taux d'inflation de base a ralenti pour se situer à 5,1 % au second trimestre et une modération graduelle de la croissance des salaires et des prix des producteurs (à l'exclusion de l'alimentation et de l'énergie) permet de prévoir un relâchement soutenu des pressions inflationnistes sous-jacentes.

Le déficit budgétaire fédéral (mesuré à partir d'une base unifiée) a accusé une détérioration marquée durant l'exercice financier de 1990 (augmentant de près de 70 milliards pour atteindre un total de 220 milliards de dollars), suite à l'impact des stabilisateurs automatiques et de l'aide financière accordée aux institutions d'épargne et de prêts. Le ralentissement économique a également affaibli la position budgétaire des États et des gouvernements locaux, réduisant leur surplus budgétaire global à environ 39 milliards de dollars, son niveau le plus bas depuis l'exercice financier de 1982.

Par ailleurs, le ralentissement économique aux États-Unis a permis de réduire le déficit du compte courant américain de 14 milliards de dollars en 1990.

Le scénario de référence américain

Les projections à moyen terme pour l'économie américaine reposent sur l'hypothèse voulant que l'orientation actuelle des politiques monétaire et budgétaire contribuent à réduire les déséquilibres internes et externes, tout en maintenant une croissance soutenue et une inflation stable.

Le scénario de référence suppose que la reprise américaine a commencé au second trimestre de 1991, faisant de la récession de 1990-1991 une des moins sérieuses que l'on ait connue. Des taux d'intérêt moins élevés, des prix pétroliers plus faibles et une incertitude moins grande ont rendu ce redressement possible. Mais comme le ralentissement de 1990-1991 a été l'un des moins prononcés que l'on ait connu, la reprise sera également timide. La vigueur modérée de la reprise s'explique aussi par le fait que le taux de croissance potentielle de l'économie américaine n'est plus tout à fait aussi élevé que lors des décennies antérieures, à cause de la croissance beaucoup plus lente de la main-d'œuvre et de la productivité (tableau A-1). En outre, les problèmes persistants de niveaux très élevés d'inoccupation des immeubles commerciaux, y compris les appartements, ralentiront la reprise dans ces secteurs sensibles au niveau des taux d'intérêt.

La désynchronisation de la politique monétaire à l'échelle internationale (conditions plus souples aux États-Unis et plus restrictives en Allemagne et au Japon) devrait permettre une croissance plus rapide aux États-Unis que dans les autres économies du Groupe des sept, mais il ne faut pas s'attendre à une forte incidence sur les importations

Tableau A-1
Scénario de référence pour les États-Unis : certains indicateurs, 1986-2000

	Données observées, 1990	Projection					Moyenne		
		1991	1992	1993	1994	1995	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Facteurs extérieurs									
					En dollars US le baril				
Prix du pétrole brut	22,35	19,80	21,06	22,16	23,69	25,21	17,50	22,39	29,64
					En pourcentage				
Croissance :									
Indice des prix à la production[1]	16,2	9,3	9,1	8,1	7,8	8,0	12,3	8,4	8,4
PNB réel[2]	2,5	1,1	2,46	3,3	3,6	3,9	3,4	2,8	3,5
États-Unis									
Croissance :									
PNB réel	1,0	-0,1	3,3	3,8	3,6	2,8	2,8	2,7	2,3
Déflateur du PNB	4,1	3,5	3,5	3,3	3,5	3,8	3,5	3,5	3,8
PNB nominal	5,1	3,4	6,9	7,3	7,2	6,8	6,4	6,3	6,2
Indice des prix à la consommation	5,4	4,4	3,8	4,5	4,3	4,2	4,0	4,2	3,8
Population active civile	0,8	0,9	1,6	1,6	1,4	1,4	1,6	1,4	1,3
Productivité de la main-d'œuvre	-0,9	1,0	2,2	2,0	2,3	1,8	0,8	1,9	1,5
Niveau du :									
Taux de chômage	5,5	6,7	6,6	5,9	5,1	4,8	5,9	5,8	4,6
Taux d'activité	66,4	66,4	66,8	67,2	67,5	67,8	65,9	67,1	68,5
Taux d'intérêt des fonds fédéraux	8,1	6,0	5,8	6,1	6,8	7,3	7,7	6,4	7,4
En pourcentage du PNB :									
Déficit fédéral	-3,0	-2,8	-2,3	-1,4	-0,7	-0,5	-3,4	-1,5	-
Solde du compte courant	-1,8	-0,1	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-2,7	-0,4	-0,3
					En dollars				
Salaire minimum	3,69	4,14	4,25	4,25	4,68	4,87	3,42	4,49	5,48
					En pourcentage				
Augmentation des salaires :									
Niveau fédéral	4,8	7,9	6,5	4,0	4,0	4,0	4,4	5,3	4,0
États et gouvernements locaux	4,5	4,3	3,4	3,5	4,0	4,4	5,0	3,9	3,9
Taux d'imposition :									
Revenu des particuliers	11,8	12,0	12,1	12,0	11,9	11,8	11,6	11,9	11,4
Impôt statutaire sur le revenu des sociétés	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	37,6	34,0	34,0
Croissance des dépenses fédérales réelles en biens et services :									
Défense	0,9	0,2	-6,2	-3,5	-2,5	-3,6	1,8	-3,1	-0,9
Excluant la défense	8,0	-	-1,6	-1,5	1,2	2,5	-0,3	0,1	2,0
Total	2,6	0,2	-5,1	-3,0	-1,6	-2,0	-1,1	-2,3	-
					En pourcentage				
Indice du dollar US	190,2	202,7	211,9	212,0	213,1	215,5	163,5	211,1	233,8

1 Indice pondéré des indices de prix à la production en fonction des échanges (sans les aliments et l'énergie) des partenaires commerciaux des États-Unis.
2 Indice pondéré du PNB réel des partenaires commerciaux des États-Unis (en fonction de leurs échanges avec les États-Unis).
Source Estimations du Conseil économique, d'après des projections du WEFA Group.

américaines (exportations mondiales), du fait que le taux de change réel du dollar américain continuera de baisser en 1991 et 1992. Ce facteur posera des limites à l'augmentation de la demande américaine de produits étrangers.

Les cibles d'inflation

À moyen terme, le scénario de référence suppose que la Réserve fédérale tentera d'éviter une nouvelle accélération de l'inflation. Toutefois, l'accent sera placé sur un taux d'inflation faible et stable plutôt que sur la stabilité des prix (une inflation nulle). Nous prévoyons que les conditions monétaires permettront une croissance de la production supérieure à son potentiel au cours de la période de 1992 à 1994, donnant lieu à une élimination graduelle de la capacité inutilisée. Par la suite, la production devrait croître à son rythme potentiel, et le taux d'inflation devrait s'établir entre 3,5 et 4 %.

En même temps, les taux d'intérêt réels demeureront relativement élevés par rapport à la tendance de longue durée, mais pas aussi élevés qu'ils ne l'ont été récemment. Les pressions subies par les marchés financiers, suite à une augmentation soutenue des activités d'investissement à l'échelle mondiale, y compris la modernisation des usines et de la machinerie en Europe orientale, les besoins créés par la réunification de l'Allemagne, les besoins courants de l'Union soviétique, la reconstruction dans le golfe Persique et les besoins toujours présents des pays en développement, ne seront que partiellement contrebalancées par l'épargne intérieure que l'économie nord-américaine sera en mesure de générer.

La capacité d'épargne

La gestion de la demande globale par la Réserve fédérale sera facilitée par une politique budgétaire restrictive visant à réduire graduellement le déficit budgétaire et à augmenter la capacité d'épargne intérieure. L'équilibre budgétaire sera réalisé au cours de la deuxième moitié de la décennie. Cette évolution permettra une réduction graduelle de l'endettement fédéral en pourcentage du PNB, le faisant passer d'un sommet de 67 % en 1993 à environ 52 % en l'an 2000. On prévoit que l'Administration tirera avantage de l'amélioration des relations Est-Ouest et réduira ses dépenses en termes réels au chapitre de la défense au cours d'une bonne partie des 10 prochaines années. Les compressions s'étendront également aux achats de biens et services non reliés à la défense.

Un des avantages escomptés de cette amélioration de la position budgétaire sera sans doute l'augmentation de l'épargne nationale en pourcentage du PNB. Le marché du crédit devrait donc aussi en bénéficier. Bien que le taux d'épargne personnelle devrait demeurer faible et le compte courant, déficitaire, les besoins croissants de financement à des fins d'investissement intérieur devraient dépendre de moins en moins de l'épargne étrangère. Enfin, le niveau réduit de désépargne du secteur gouvernemental et l'augmentation correspondante de l'épargne nationale, de même que la réduction des taux d'intérêt réels aux États-Unis par rapport aux taux étrangers, produiront des pressions à la baisse sur le taux de change réel pondéré du dollar américain. Avec une croissance renouvelée des économies étrangères, cette situation devrait ramener le solde du compte courant dans une position beaucoup plus favorable.

B Les cibles d'inflation à long terme

Les cibles d'inflation ont pour but de servir de points d'ancrage aux attentes et d'influer ainsi sur les décisions concernant les prix et les salaires. Le Conseil a déjà fait valoir, dans son Vingt-septième Exposé annuel, que la mise au point de cibles réalistes aiderait les Canadiens à mieux interpréter les signaux confus – comportant des distorsions à la hausse par suite de la réforme des impôts indirects et des distorsions à la baisse en raison de la surévaluation du dollar – qui se dégagent de l'évolution de l'inflation. Les cibles sont également utiles aux décideurs lorsqu'ils songent à imprimer un changement structurel aux politiques.

Les cibles d'inflation établies conjointement par le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque du Canada en février 1991 sont les suivantes : 3 % à la fin de 1992, 2,5 % au milieu de 1994, 2 % à la fin de 1995, et une stabilité des prix par la suite. (On a aussi prévu la possibilité de fluctuations de 1 point de pourcentage au-dessus ou au-dessous des cibles.) On n'a pas encore défini en pratique ce qu'on entendait par stabilité des prix, mais on prévoit qu'elle se situera à l'intérieur d'un intervalle de variation des prix compris entre zéro et 2 %. Nous présentons ci-dessous des observations sur certains des problèmes que comporte la mise au point d'une cible d'inflation à long terme.

La relation entre le chômage et l'inflation à court et à long termes (la courbe de Phillips[1]) constitue un élément essentiel de la mise au point de cibles d'inflation. Dans le scénario de référence, nous avons fait l'hypothèse d'une courbe de Phillips conventionnelle, c'est-à-dire une courbe qui n'est pas soumise aux problèmes que soulèvent l'hystérèse[2] et l'illusion monétaire[3] – avec un taux de sacrifice[4] d'environ 4. Mais le coût d'une compression de l'inflation (le taux de sacrifice) pourrait être beaucoup plus élevé si la courbe de Phillips était soumise à l'hystérèse ou tenait compte du refus possible des travailleurs d'accepter de modérer leurs exigences salariales nominales qui seraient indispensables pour ramener l'inflation dans le voisinage de zéro.

Une façon qui illustre de quelle manière on peut examiner simultanément les coûts et les avantages consiste à utiliser une fonction de bien-être explicite, définie en fonction des taux courants et futurs de chômage et d'inflation, tel que l'a proposé Pierre Fortin[5]. Calculé d'après la méthodologie de Fortin, le tableau B-1 montre l'ampleur que doivent avoir les avantages d'une réduction de l'inflation de 1 point de pourcentage en une année afin de compenser la perte de production requise pour réaliser cette compression de l'inflation. Par exemple, les avantages d'une réduction de 1 point de pourcentage de l'inflation doivent être supérieurs à 0,08 % du PIB de l'année de départ pour qu'une telle politique vaille la peine d'être appliquée. Si l'hystérèse est présente dans le système, les avantages d'une réduction de l'inflation de 1 point de pourcentage doivent être d'au moins 4 % du PIB de l'année de base pour que l'effort de désinflation en vaille la peine. Ainsi, l'importance des avantages requis varie selon la structure qui est attachée à la courbe de Phillips. En conséquence, le *risque majeur* que prennent les décideurs tient à l'*incertitude* touchant l'ampleur des avantages aussi bien que la véritable structure de l'économie, telle que caractérisée par la courbe de Phillips.

Exception faite d'une autre étude réalisée par Fortin[6], nous disposons de peu de données pour appuyer l'hystérèse[7] à l'échelle macroéconomique au Canada. Par contre, des travaux utilisant des séries de données microéconomiques, dont nous avons en partie fait état dans la section intitulée « les méfaits du chômage » au chapitre 2, montrent qu'il existe un rapport significatif entre la durée des périodes de chômage et le nombre de ces périodes, lorsqu'on prend en considération plusieurs autres facteurs qui peuvent influer directement sur la durée de ces périodes.

Ainsi est-il possible que d'autres travaux confirment la présence de l'hystérèse au sein du marché du travail canadien (à ne pas confondre avec les changements structurels)[8]. Il faudra pousser davantage la recherche dans ce domaine. De même, des tests statistiques sur l'illusion monétaire (ou la rigidité des salaires nominaux) à de faibles niveaux d'inflation n'ont pas encore donné de résultats positifs. Mais étant donné que le Canada n'a pas connu d'aussi faibles taux d'inflation durant de longues périodes, nous ne pouvons pas nier qu'une rigidité des salaires nominaux puisse exister pendant des périodes d'inflation faible. Il existe d'autres possibilités qui n'ont pas encore été pleinement vérifiées (ou qui ne sont pas vérifiables pour le Canada) selon lesquelles les salaires réagiraient moins à l'écart de production lorsque l'inflation est faible que lorsqu'elle est élevée[9].

Tableau B-1
Avantage[1] requis pour réduire l'inflation de 1 point de pourcentage[2] en une année

	Avantages requis en supposant un taux d'actualisation de :	
	1 %	2 %
Hypothèses relatives à la courbe de Phillips :		
Hypothèse du taux naturel[3]	0,04	0,08
Hystérèse[4]	4,00	4,00
Rigidité des salaires[5]	2,02	2,04
Rigidité des salaires et hystérèse[6]	84,0	44,0

1 En pourcentage du PIB.

2 À l'exemple de Fortin, supposons la représentation suivante de la courbe de Phillips :

$$\dot{p} = a \times \dot{p}_{-1} - b \times [(1-h) \times u + h \times (u - u_{-1})] + c ,$$

dans laquelle $\dot{p}$ et $\dot{p}_{-1}$ sont les taux d'inflation de l'année courante et de l'année précédente, u et u_{-1} sont les taux de chômage de l'année courante et de l'année précédente et a, b, h et c sont des « paramètres ». Supposons une fonction de perte de bien-être pour l'inflation et le chômage qui est égale à la valeur actuelle des pertes pour l'année courante et les années futures selon la formule suivante :

$$k_{\dot{p}} \times \dot{p} + k_u \times u ,$$

dans laquelle $k_{\dot{p}}$ et k_u sont les coûts marginaux de l'inflation et du chômage exprimés en pourcentage du PIB.

Il peut être démontré que, dans le cas d'un accroissement marginal de u (accroître le chômage de 1 point de pourcentage), pour assurer un gain de bien-être, il faut avoir :

$$k_{\dot{p}} > k_u \times (d+1-a) / b \times (d+1-h) ,$$

où d est le facteur d'escompte net (le taux d'intérêt réel moins le taux de croissance du PIB réel). Le tableau montre le bénéfice marginal $-k_{\dot{p}}$ requis pour différentes valeurs de d, a et h, en supposant que $b = 0,5$ (la pente de la courbe de Phillips à court terme), que $k_u = 2$ (coefficient d'Okun, l'augmentation annuelle en pourcentage du taux de chômage qui correspond à une réduction de 2 % du PIB).

Dans le scénario de référence, nous supposons que $a = 1$ et que $h = 0$, de telle sorte que $k_{\dot{p}} > 2 \times 0,02/0,5 \times (0,02 + 1) = 0,08$. Cela est conforme à un « ratio de sacrifice » de 4 pour le scénario de référence, c'est-à-dire :

$$k_{\dot{p}} > 2 \times 0,02 / 0,5 \times 0,02 = 4.$$

3 Sans hystérèse, ni rigidité des salaires ($a = 1$ et $h = 0$).

4 Hystérèse, mais aucune rigidité des salaires ($a = 1$ et $h = 1$).

5 Rigidité des salaires avec l'inflation à de bas niveaux ($a = 0,8$ et $h = 0$).

6 Hystérèse et une certaine rigidité des salaires avec l'inflation à de bas niveaux ($a = 0,8$ et $h = 1$).

SOURCE Conseil économique, juillet 1991; Pierre Fortin, « Credit crunches and wage dynamics: a revision of the Canadian Phillips curve, 1957-1987 », un document présenté à la Troisième Conférence annuelle du Canadian Macro Study Group, Université Queen's, novembre 1989.

Quant aux avantages de la réduction de l'inflation, il existe deux estimations pour le Canada. Celle de Peter Howitt est fondée sur des critères d'efficacité et, dans le contexte actuel, équivaut à 1,8 % du PIB[10]. Cette estimation se traduit par des avantages équivalant à 125 % du PIB de l'année de base (en termes de valeur actuelle) si la réduction est permanente. D'après l'estimation de Jarrett et Selody[11], la valeur actuelle des avantages atteindrait 1 600 %. Howitt considère que son estimation est conservatrice, tandis que celle de Jarrett et Selody est considérée comme élevée. L'écart entre ces résultats indique que l'évaluation de ces avantages soulève des difficultés théoriques et empiriques énormes. En outre, tout comme pour les coûts de la désinflation, il reste à savoir si ces avantages varient lorsque le taux d'inflation change.

À partir de l'estimation de Howitt, il est valable d'opter pour la désinflation que présuppose le scénario de référence, car les avantages sont de 23 fois supérieurs aux coûts, lorsqu'on utilise un taux d'actualisation de 2 % (c'est-à-dire 1,8/0,08). Par ailleurs, si l'hystérèse est présente sur le marché, la désinflation réduirait le bien-être parce que les coûts seraient alors plus de deux fois supérieurs aux avantages.

Dans une situation où les connaissances sont limitées et incertaines, une meilleure voie à suivre est d'avoir recours à l'analyse probabiliste. Par exemple, si l'on croit que la probabilité de l'hystérèse est faible mais significative (disons 25 %) et que l'estimation de Howitt a 50 % de chances d'être égale à 1,8 %, et une probabilité similaire d'être égale à zéro, les coûts prévus de la désinflation continuent alors d'être supérieurs aux avantages prévus (les avantages requis sont de 1,06 alors que les avantages prévus ne sont que de 1,8/2, soit 0,9). Dans de telles circonstances, un décideur qui ne voudrait pas prendre trop de risques choisirait d'éviter la désinflation. Si la probabilité subjective de l'hystérèse est de 50 %, les coûts prévus dépassent alors les avantages calculés par Howitt, même si ces derniers sont certains.

Étant donné les risques, il appert que des recherches plus poussées sont indispensables avant que les décideurs ne soient en mesure de choisir une cible pour la période au-delà de 1995.

C Liens entre sociétés

Afin d'examiner les liens qui unissent les provinces par l'entremise des sociétés, nous avons tenté de mesurer les activités hors province des sociétés qui possèdent des bureaux, des usines ou des filiales dans plus d'une province. Notre analyse se fonde sur les données relatives aux 646 174 sociétés qui ont produit des déclarations de revenus en 1987.

Les règlements de l'impôt sur le revenu obligent les sociétés à répartir leur revenu imposable (le cas échéant) entre les provinces où elles possèdent des établissements permanents. Cela nous a permis de mesurer l'activité de chaque société dans chaque province en recourant à une estimation des recettes réalisées dans chacune des provinces. Statistique Canada a pu établir ces estimations en appliquant la répartition par province du revenu imposable de chaque société aux recettes de celle-ci. Pour les sociétés qui n'ont pas déclaré de revenu imposable en 1987, Statistique Canada a eu recours à la répartition par province de leur revenu imposable pour la première année au cours de laquelle elles ont affiché un revenu imposable positif dans l'ordre suivant : 1986, 1988 ou 1985 ou, pour celles qui n'ont pas déclaré de revenu imposable en 1986, la répartition de 1985. Grâce à cette méthode, 88 % des recettes des sociétés ont pu être réparties par province.

Lorsqu'il était impossible de procéder à cette répartition, nous avons attribué les recettes de la société à la province où se trouvait son siège social. Les sociétés d'État n'étant pas en général assujetties à l'impôt, c'est de cette façon que nous avons réparti la totalité des recettes de la plupart d'entre elles. Sur les 12 % des recettes qu'il a été impossible de répartir par province, 5 points de pourcentage avaient été réalisés par de petites sociétés (c'est-à-dire dont les recettes étaient inférieures à 10 millions de dollars), qui étaient peu susceptibles d'exercer leurs activités dans plusieurs provinces.

Les liens de parenté entre sociétés (liens société mère-filiales) ont pu être établis grâce au fichier sur les liens de parenté entre sociétés de Statistique Canada (ICO), auquel nous nous sommes reportés pour identifier la société, la fiducie ou le particulier contrôlant chacune des 50 593 sociétés figurant au fichier ICO en 1987. En ce qui concerne les 595 581 sociétés absentes de ce fichier, on a supposé qu'il s'agissait de sociétés sans aucun lien de parenté (ni société mère ni filiale). Ces sociétés, de petite taille, n'avaient réalisé que 26,5 % de l'ensemble des recettes des sociétés.

La notion de contrôle retenue pour le fichier ICO est fondée sur la possibilité de prendre des décisions stratégique au sein d'une société. Dans la plupart des cas, le contrôle est exercé par celui qui possède plus de 50 % des actions avec droit de vote d'une société; toutefois, ce contrôle est parfois attribué en fonction du contrôle minoritaire et de l'imbrication des conseils d'administration. Même si une personne détient moins de 50 % des actions avec droit de vote d'une société, elle peut la contrôler si elle possède le bloc d'actions avec droit de vote le plus important. Le fichier ICO attribue le contrôle effectif au détenteur d'un bloc d'actions qui comprend au moins 33 % des actions avec droit de vote et qui est supérieur en importance à la somme des deux blocs suivants. En outre, une société de portefeuille est également considérée comme contrôlant une société si la majorité des membres du conseil d'administration de celle-ci font aussi partie du conseil d'administration de la société de portefeuille. Le pays où s'exerce le contrôle des sociétés figurant au fichier ICO est établi selon ces critères; cependant, le fichier ICO ne contient pas de données sur la province où s'exerce le contrôle dans le cas des sociétés contrôlées par des Canadiens.

Pour déterminer la province où s'exerçait le contrôle de ces dernières sociétés, nous avons considéré l'emplacement de leur siège social comme le lieu où se prenaient les décisions stratégiques. En ce qui concerne les sociétés faisant partie d'une entreprise (c'est-à-dire d'un groupe de sociétés soumises à un contrôle commun), nous avons retenu comme siège social celui de la société mère « ultime ». Dans les cas où le Conseil a estimé que les fonctions du siège social d'une société étaient remplies dans un endroit différent de celui précisé dans sa charte, le lieu de contrôle a été réattribué selon l'endroit où il supposait que ces fonctions étaient remplies. Pour les entreprises contrôlées par une entité autre qu'une société – une fiducie, par exemple – le contrôle a été attribué à la province où est légalement détenue la plus grande partie de l'actif de l'entreprise (ces entreprises avaient réalisé 33 % des recettes). Des spécialistes de Consommation et Corporations Canada et de Statistique Canada ont passé en revue l'attribution de tous les lieux de contrôle effectuée en fonction de l'actif. Le Conseil a ensuite procédé à certaines modifications d'après l'avis de ces

spécialistes ainsi que ses propres recherches (les entreprises ayant fait l'objet d'un reclassement avaient réalisé 2,9 % des recettes).

Il faut interpréter avec prudence les cas où nous avons classé une province comme lieu de contrôle. Ce sont les actionnaires des sociétés qui ont en dernier ressort le pouvoir de prendre des décisions importantes concernant les sociétés dont ils détiennent des actions. Considérer l'emplacement du siège social comme le lieu de contrôle ne prête sans doute guère à controverse dans le cas des sociétés contrôlées par des particuliers, car le lieu de résidence des actionnaires et le siège social risquent fort de se trouver dans la même province. Cependant, cette solution est probablement moins largement acceptée dans le cas de sociétés ouvertes dont les actionnaires peuvent vivre en n'importe quel endroit du monde. Il s'agit de savoir si les décisions des sociétés traduisent les priorités de leur conseil d'administration (c'est-à-dire le siège social) ou celles de leurs actionnaires. Nous ne prétendons pas résoudre ici ce problème, mais il convient de garder cette question à l'esprit au moment d'interpréter nos résultats.

D Hypothèses détaillées adoptées pour la simulation des recettes et dépenses publiques

Catégories de recettes et de dépenses	Hypothèses
PROGRAMMES DE SOINS DE SANTÉ	
Soins de santé	Croissance des coûts unitaires supérieure de 1 point de pourcentage au taux de progression du produit intérieur brut (PIB) par habitant.
PROGRAMMES D'ÉDUCATION ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL	
Enseignement primaire et secondaire	Croissance des coûts unitaires conforme au taux de progression du PIB par habitant.
Enseignement postsecondaire	Croissance des coûts unitaires conforme au taux de croissance du PIB par habitant.
Formation professionnelle (sauf prestations de formation dans le cadre du régime d'assurance-chômage)	Croissance des coûts unitaires conforme au taux de progression du PIB par habitant.
Assurance-chômage	Hausse graduelle des prestations de formation devant atteindre le maximum actuel prévu par la loi de 15 % de l'ensemble des prestations d'assurance-chômage d'ici 1994-1995 dans toutes les provinces. Pour les autres prestations, croissance des coûts unitaires conforme au taux de progression du PIB par habitant, les augmentations ou diminutions étant proportionnelles aux variations du niveau de chômage. Taux de cotisation devant varier de manière que les cotisations soient exactement égales aux prestations pour toutes les années situées entre 1992-1993 et la fin de la simulation.
PROGRAMMES DE PRESTATIONS AUX PERSONNES ÂGÉES	
Sécurité de la vieillesse	Croissance des coûts unitaires conforme à la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC).
Supplément de revenu garanti	Croissance des coûts unitaires conforme à l'IPC, *plus* un facteur de rajustement (moins 1 % par année) pour tenir compte de la maturité croissante du système d'épargne-retraite.

Allocations au conjoint	Croissance des coûts unitaires conforme à l'IPC, *plus* un facteur de rajustement (moins 2 % par année) pour tenir compte de la maturité croissante du système d'épargne-retraite.
PROGRAMMES DE PRESTATIONS POUR ENFANTS	
Allocations familiales	Croissance des coûts unitaires conforme à la formule de « désindexation partielle », soit l'IPC moins 3 %, pendant toute la période de simulation.
Crédit d'impôt pour enfants	Croissance des coûts unitaires conforme à la formule de « désindexation partielle », soit l'IPC moins 3 % jusqu'en 1996-1997, puis rétablissement de l'indexation complète sur l'IPC.
Garderies	Croissance globale des dépenses implicitement conforme au taux de progression du PIB.
PROGRAMMES DE SERVICES SOCIAUX	
Assistance sociale	Croissance des coûts unitaires conforme au taux de progression du PIB par habitant.
Autres services de bien-être social	Croissance globale des dépenses conforme au taux de progression du PIB.
DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, RESSOURCES NATURELLES, CULTURE, TRANSPORTS, COMMUNICATIONS ET ENVIRONNEMENT	
Développement régional, ressources naturelles et culture	Croissance globale des dépenses conforme au taux de progression du PIB.
Transports et communications	Croissance globale des dépenses conforme au taux de croissance du PIB, *plus* dépenses supplémentaires globales de plus de 600 millions de dollars annuellement pendant dix ans à compter de 1994-1995, conformément au projet de remise en état de l'infrastructure des transports.
Environnement	Croissance globale des dépenses conforme au taux de progression du PIB, *plus* des dépenses supplémentaires globales de plus de 300 millions de dollars annuellement pendant dix ans à compter de 1994-1995, conformément au projet de remise en état de l'infrastructure environnementale (principalement les installations d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées).

DOMAINES DE COMPÉTENCE EXCLUSIVE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	
Péréquation et autres transferts à fins générales	Aucun changement de la formule actuelle de péréquation, mais levée, après 1994-1995, des restrictions actuelles à la croissance globale des paiements de péréquation (les limitant au taux de progression du PIB), entraînant une hausse ponctuelle d'environ 8 %.
Affaires autochtones	Règlement des revendications territoriales des autochtones : 10 milliards de dollars répartis sur dix ans, de 1994-1995 à 2003-2004; autres dépenses : croissance globale conforme au taux de progression du PIB, plus 3/4 % sur toute la période de simulation.
Défense nationale	Croissance globale des dépenses conforme au taux de progression du PIB, mais diminution de 15 % du niveau de base des dépenses pour tenir compte des « dividendes de la paix » sur l'ensemble de la période 1994-1995 à 2003-2004.
Affaires des anciens combattants	Croissance globale des dépenses au taux de progression du PIB moins 4 %, sur toute la période de simulation.
Aide publique au développement	Maintien des restrictions actuelles à la croissance de l'APD (hausse maximale de 3 % par an) jusqu'en 1996-1997; ensuite, maintien des dépenses en proportion du PIB à leur niveau de 1996-1997.
AUTRES CATÉGORIES DE DÉPENSES	
Logement	Au niveau provincial et local, croissance globale des dépenses au taux de progression du PIB. Au niveau fédéral, croissance conforme au taux de progression du PIB, plus un facteur de rajustement tenant compte des nouveaux engagements prévus en matière de logement social.
Justice et application de la loi	Croissance globale des dépenses conforme au taux de progression du PIB.
Service de la dette	Endogène.
Autres dépenses	Croissance globale conforme au taux de progression du PIB.
RECETTES ET DETTE PUBLIQUE	
Cotisations d'assurance-chômage	Hausses conformes à la progression du PIB et aux modifications annoncées des taux de cotisation jusqu'en 1992-1993. Ensuite, variations propres à assurer l'égalité entre les cotisations et les prestations au cours de chaque année.

Imposition des intérêts sur la dette publique	Endogène (fonction du taux d'intérêt moyen et de l'encours total).
Recettes générales (compte non tenu des cotisations d'assurance-chômage, de l'imposition des intérêts sur la dette publique et du seigneuriage)	Croissance des recettes pendant la reprise et la période de désindexation partielle, comme il a été projeté dans le scénario de référence macroéconomique jusqu'en 1994-1995; croissance conforme à celle du PIB ensuite. Autres changements nécessaires pour se conformer au profil simulé du ratio dette/PIB (voir ci-après).
Ratio de la dette au PIB ou au produit provincial brut	Pour les provinces autres que l'Ontario, les taux d'imposition sont rajustés de manière à maintenir le ratio dette/PPB à son niveau de 1992-1993 tout au long de la période de simulation. Pour l'Ontario, augmentation de la dette selon les prévisions du dernier budget provincial jusqu'en 1994-1995. Ensuite, les taux d'imposition sont modifiés de manière à maintenir le ratio de la dette au PPB à son niveau de 1994-1995. Pour le gouvernement fédéral, le ratio dette/PIB est endogène jusqu'en 1994-1995. Voici les quatre scénarios différents pour les années suivantes : • Scénario de « ratio élevé » : les taux d'imposition sont modifiés de façon que le ratio dette/PIB reste à son niveau de 1994-1995 jusqu'à la fin de la période de simulation. • Scénario de « ratio moyen » : les taux d'imposition sont modifiés de manière à ramener le ratio dette/PIB à environ 30 % d'ici la fin de la période de simulation. • Scénario de « faible ratio » : les taux d'imposition sont modifiés de manière à ramener le ratio dette/PIB à 10 % d'ici la fin de la période de simulation.

E L'impact à long terme des diverses options constitutionnelles sur le bien-être – Estimations d'équilibre général

Les économistes conviennent généralement que pour analyser l'impact à long terme d'un changement de politique donné, il faut recourir à un modèle offrant la possibilité d'en saisir les principaux effets sur la répartition des ressources, l'efficience économique, la productivité et les économies d'échelle au chapitre de la production. Parmi les moyens dont disposent les économistes, les modèles d'équilibre général[1] permettent le mieux de saisir ces effets. Le présent appendice décrit le modèle d'équilibre général régional (MEGR) qu'a utilisé le Conseil pour analyser les répercussions sur le bien-être des options constitutionnelles présentées au chapitre 5, ainsi que les résultats obtenus à partir de cette analyse.

Il importe de noter qu'aucun modèle, quel que soit son degré de perfectionnement, ne peut saisir avec certitude l'impact de tels changements. Comme les modèles ne peuvent tenir compte d'une foule d'impondérables, la réalité peut se révéler très différente de leurs prédictions.

Le modèle

Le modèle du Conseil s'inspire d'un modèle élaboré à l'origine par John Whalley de l'Université Western Ontario pour le compte de la Commission Macdonald. L'ensemble de données du modèle d'équilibre a été mis à jour afin de tenir compte des données les plus récentes disponibles sur les impôts, les transferts et la technologie de la production[2].

Le modèle présente une description relativement détaillée de l'activité économique au Canada et des relations de celui-ci avec le reste du monde. Le modèle porte sur six régions canadiennes : les provinces de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les provinces des Prairies, l'Alberta ainsi que la Colombie-Britannique et les territoires. Ces régions commercent les unes avec les autres et avec le reste du monde. Aux fins du modèle, chaque région et le reste du monde produisent six produits : un produit agricole, un produit manufacturé lourd, un produit manufacturé léger, une matière première, des services et un produit d'administration publique. On suppose que ces biens et services sont différents sur le plan qualitatif d'une région à l'autre de sorte que chaque région les importe de chacune des autres régions et les exporte vers ces régions. En plus des six régions et du reste du monde, le gouvernement fédéral achète au besoin chacun des produits de chaque région.

Outre la consommation et la production, le MEGR décrit en détail le régime fiscal du gouvernement fédéral et des provinces, ainsi que les transferts gouvernementaux aux particuliers et entre les paliers de gouvernement. Le modèle contient aussi des mécanismes en vertu desquels les modifications apportées à ces arrangements fiscaux peuvent avoir un effet sur la composition des biens et services produits, demandés et consommés dans chaque région du pays ainsi que dans le reste du monde. En décrivant de façon assez détaillée les arrangements fiscaux qui existeraient dans chacune des options constitutionnelles décrites au chapitre 5, le modèle permet d'examiner les changements qui en résultent dans la structure de la production et des échanges commerciaux internationaux et interrégionaux, les effets sur l'efficience économique et, ce qui est le plus important, l'impact sur le bien-être économique des habitants de chacune des régions[3].

La modélisation de la Confédération

La figure 5-1 décrit le réaménagement des responsabilités en matière de programmes et de transferts qui se produirait selon chacune des options constitutionnelles. Ces changements de politique dans les impôts, les transferts et la structure des dépenses publiques font varier les prix, le volume de l'offre et de la demande de biens, ainsi que la quantité de main-d'œuvre et de capitaux qui entrent dans la production de biens. Chacun de ces changements entraîne des changements secondaires qui, à leur tour, provoquent des changements tertiaires et ainsi de suite, *ad infinitum*. Le principal point fort du modèle d'équilibre général, c'est sa capacité de tenir compte de toutes ces réactions et de tous ces rajustements. Le MEGR brosse un tableau détaillé de l'impact à long terme des changements de politique « une fois que tous les rajustements ont eu lieu ». Ce point fort du modèle est aussi sa principale faiblesse, car il n'offre qu'une comparaison statique « a priori » et « a posteriori » de l'économie. Le modèle ne permet pas de décrire le moment des rajustements et la voie qu'ils emprunteront : il peut seulement indiquer à quoi ressemblera le monde après ces rajustements.

Les résultats de la modélisation prennent la forme de variations du bien-être, exprimés en proportion du PNB régional, pour chacune des six régions du Canada[4]. L'interprétation des résultats est simple. Une hausse de 5 % du bien-être dans la région de l'Atlantique signifie que la population de la région tire du changement de politique un avantage qui équivaut à 5 % du PNB régional. Il s'agit d'un gain permanent : à la suite du changement, le bien-être économique de la population de la région de l'Atlantique serait toujours supérieur de 5 % à ce qu'il aurait été sans le changement. Cette affirmation vaudrait l'année du changement, et chaque année par la suite[5].

L'impact sur une région en particulier traduit un certain nombre d'effets, dont le principal est l'effet de redistribution que comporte la réorganisation des impôts et des transferts. Une région obtiendra un avantage net si la *réduction* des impôts fédéraux qui découle d'une option constitutionnelle est *plus importante* que la perte des transferts (aux gouvernements de la région ou à sa population). Par ailleurs, une région accusera une perte nette si le total des transferts perdus excède la baisse des impôts fédéraux.

Des retombées en provenance des régions voisines et les effets liés aux termes de l'échange peuvent causer des distorsions dans l'effet de redistribution, voire le faire disparaître. Les changements de la structure fiscale et de la répartition du revenu inhérents au nouveau régime modifient la structure de la demande interrégionale. Les régions qui exportent vers celles qui subissent les effets négatifs d'un changement de politique accusent une baisse de la demande de leurs produits. Ces changements se répercuteront à leur tour sur les termes de l'échange entre les régions, qui changeront aussi. Dans le contexte des économies régionales, les termes de l'échange peuvent avoir un impact important sur le bien-être des régions. Une baisse de 1 % des termes de l'échange d'une région peut se traduire par une diminution pouvant aller jusqu'à 0,6 % de son pouvoir d'achat[6].

Sensibilité de l'analyse aux hypothèses

Outre la nature du changement de politique modélisé, l'ordre de grandeur des fluctuations du bien-être est fonction d'un certain nombre d'hypothèses. En particulier, les résultats dépendent de la sensibilité des producteurs et des consommateurs aux fluctuations des prix et des revenus. Les économistes ont effectué des estimations détaillées de ces sensibilités – appelées élasticités – et se sont entendus sur leur valeur approximative. À cause du manque de données, on n'a toutefois pas fait l'estimation de certaines élasticités. Par conséquent, leur valeur réelle ne suscite pas l'adhésion générale.

Afin d'éviter que nos résultats soient influencés par nos hypothèses quant à la valeur de ces élasticités inconnues, nous avons effectué plus de 30 simulations fondées sur des valeurs différentes des élasticités interrégionales de l'offre et de la demande, de la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre, des rendements d'échelle et des structures fiscales. Nous avons appliqué une fourchette de valeurs possibles à chacune de ces hypothèses clés pour déterminer comment les résultats du modèle seraient touchés. Le tableau E-1 montre la fourchette des valeurs d'élasticité utilisées dans les différentes simulations, ainsi que les valeurs de quelques sensibilités importantes mais moins controversées qui ont été maintenues constantes[7].

Tableau E-1
Valeurs d'élasticité utilisées pour les simulations

	Élasticité
Demande	
Élasticité de substitution entre :	
Produits énergétiques et produits non énergétiques	0,5
Produits non énergétiques et services publics régionaux	1,0
Biens importés et biens produits au Canada	1,3
D'autres sources de biens canadiens, pour le reste du monde	3,0
Pétrole importé et pétrole canadien	3,0
Biens produits dans une région et biens produits dans d'autres régions du Canada, pour le Canada	1,3 à 2,6
Biens extrarégionaux produits dans différentes régions du Canada, pour le Canada	3,0 à 6,0
Offre	
Élasticité de substitution entre :	
Capital et travail	0,5
Travail et ressources	0,8
Élasticité régionale de l'offre de main-d'œuvre (mobilité)	0,05 à 0,25
	En pourcentage
Rendement d'échelle dans le secteur manufacturier	0 à 10

Résultats des simulations

Le tableau E-2 illustre la fourchette des résultats de la modélisation observés en fonction de la variation des élasticités[8]. L'estimation faible – la première colonne du tableau – représente la fluctuation du bien-être régional la plus faible observée lorsque les options constitutionnelles sont soumises à différentes hypothèses d'élasticité. L'estimation élevée représente la variation du bien-être régional la plus importante à la suite de la même expérience[9].

Décentralisation modérée

L'option de la « décentralisation modérée » suppose que le gouvernement fédéral n'intervient plus dans les domaines des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire et du bien-être social. Tous les taux d'impôt fédéraux diminuent d'un montant équivalent à la baisse des dépenses fédérales. Les impôts régionaux (ou provinciaux) augmentent d'un montant égal à la réduction des dépenses fédérales au titre des transferts ainsi que des biens et services dans la région. En d'autres termes, on suppose que les provinces/régions tentent de maintenir le même niveau de services qui fournissait auparavant le gouvernement fédéral. Comme il a été mentionné au chapitre 5, cette situation peut entraîner une augmentation importante des taux d'impôt nets dans les provinces « défavorisées ».

Dans ce scénario, la Colombie-Britannique et les territoires, ainsi que les provinces de l'Atlantique accusent des pertes mineures mais néanmoins sensibles (environ 2 % du PNB provincial, respectivement). Ces pertes tiennent essentiellement au fait qu'il y a un écart entre le coût économique que représentent pour ces provinces les dépenses et les transferts fédéraux perdus et les avantages qu'elles retireraient maintenant d'une baisse de l'impôt fédéral. Autrement dit, les résultats montrent que, selon le statu quo, la contribution de ces provinces au financement des systèmes nationaux de santé, d'éducation et de bien-être social est inférieure aux sommes qu'elles en reçoivent. L'inverse est vrai pour l'Ontario qui affiche un faible gain dans ce scénario. Les pertes du Manitoba et de la Saskatchewan seraient plus élevées si ces provinces n'enregistraient pas au chapitre des termes de l'échange des gains compensant en partie leur perte initiale.

Même si l'ordre de grandeur des résultats varie selon les hypothèses posées, l'écart est limité. L'orientation et l'ordre de grandeur des changements de bien-être ne sont pas touchés sensiblement par les différentes hypothèses posées quant à la mobilité de la main-d'œuvre, aux rendements d'échelle et à la substituabilité de l'offre et de la demande entre les régions.

Tableau E-2
Impact à long terme sur le bien-être des différents scénarios de confédération

	Variation du bien-être[1]	
	Estimation faible	Estimation élevée
Décentralisation modérée		
Provinces de l'Atlantique	–1,9	–2,0
Québec	0,0	0,6
Ontario	1,1	1,3
Manitoba et Saskatchewan	–0,2	–1,0
Alberta	0,4	–0,3
Colombie-Britannique et territoires	–2,5	–2,4
Forte décentralisation		
Provinces de l'Atlantique	–4,0	–4,4
Québec	1,1	1,3
Ontario	2,8	3,8
Manitoba et Saskatchewan	–7,1	–8,0
Alberta	–1,3	–1,7
Colombie-Britannique et territoires	–2,8	–3,0
Confédération de régions		
Provinces de l'Atlantique	–22,6	–27,2
Québec	–2,3	–3,5
Ontario	7,9	9,3
Manitoba et Saskatchewan	–14,2	–15,5
Alberta	0,6	1,3
Colombie-Britannique et territoires	1,1	1,3
Souveraineté-association		
Provinces de l'Atlantique	0,4	0,2
Québec	–1,4	–3,5
Ontario	–0,1	0,4
Manitoba et Saskatchewan	–0,1	–0,1
Alberta	–0,2	0,4
Colombie-Britannique et territoires	–0,1	–0,3

1 En proportion du PNB régional.

Source Andrew Burns, « Regional welfare impact of alternative confederation scenarios: some preliminary results », rapport technique préparé pour le Conseil économique, 1991.

Forte décentralisation

Le scénario de la « forte décentralisation » prévoit que le gouvernement fédéral cédera aux provinces ses responsabilités à l'égard d'un certain nombre de programmes de

transferts et de dépenses comme le développement économique régional, l'assurance-récoltes, l'assurance-chômage, les pensions, le logement et les prestations à l'enfance. Tout comme dans le cas de la « décentralisation modérée », ce scénario suppose que le système de péréquation sera maintenu.

Dans ce scénario, l'impact sur le bien-être de la population de toutes les provinces est nettement plus fort que dans le cas de la « décentralisation modérée ». La région de l'Atlantique et les provinces des Prairies enregistrent les variations de bien-être les plus importantes. Ce sont toutefois les provinces agricoles – le Manitoba et la Saskatchewan – qui y perdent le plus. Ce revers de fortune tient principalement à la perte des transferts fédéraux au titre des subventions à l'agriculture. La perte de bien-être serait temporaire dans la mesure où ces subventions constituent une réaction temporaire au protectionnisme agricole mondial[10]. L'Alberta souffre aussi de la perte des subventions agricoles, mais beaucoup moins. Selon cette option, le Québec réalise un gain de bien-être, surtout grâce aux économies d'impôt fédéral découlant de la disparition des subventions agricoles.

Dans ce scénario, l'écart entre les estimations élevée et faible est un peu plus grand, parce que l'option de la forte décentralisation est plus sensible à nos hypothèses relatives aux rendements d'échelle croissants dans le secteur manufacturier et à la substituabilité de l'offre et de la demande entre les régions.

Confédération de régions

Le scénario de la « confédération de régions » prévoit la disparition du gouvernement fédéral tel que nous le connaissons. Dans ce scénario, le gouvernement fédéral n'est plus qu'une superstructure qui assure des services limités aux gouvernements de régions largement indépendantes. Ce scénario comprend toutes les caractéristiques des deux scénarios précédents et prévoit la suppression des paiements de péréquation et le remplacement par des programmes régionaux des programmes fédéraux qui ont trait aux autochtones, à la culture et au sport amateur.

C'est l'Ontario qui sort clairement gagnante de ce scénario, et l'Alberta ainsi que la Colombie-Britannique et les territoires en bénéficient aussi, mais dans une mesure beaucoup moindre. La région de l'Atlantique et les provinces des Prairies accusent des pertes importantes. La disparition des paiements de péréquation a de toute évidence un effet majeur sur les pertes de bien-être dans ces deux régions et au Québec. L'abandon du programme aide à expliquer certains des avantages qu'en tirent l'Ontario et l'Alberta ainsi que l'amélioration de la situation de la Colombie-Britannique et des territoires par rapport au scénario de forte décentralisation. Si ce n'était de la perte des subventions fédérales à l'agriculture, les gains de l'Alberta seraient plus importants.

Souveraineté-association

Selon l'option de la « souveraineté-association », le Québec prend en main tous les programmes auparavant administrés par le gouvernement fédéral sur son territoire, et les dépenses fédérales au titre des biens et services publics dans la province sont réduites à zéro. Les impôts fédéraux perçus au Québec sont abolis, et le Québec cesse de participer au programme de péréquation. Le rôle du gouvernement fédéral dans le reste du Canada ne change pas par rappport à ce qu'il était dans l'option du *statu quo*.

Dans ce scénario, le Québec subit une perte importante – jusqu'à 3,5 % de son PNB. Dans les autres provinces, l'impact est varié et faible. Il traduit principalement deux effets : d'une part, la redistribution des économies réalisées par le retrait fédéral du Québec et, d'autre part, les retombées et les effets sur les termes de l'échange qui résultent de cette redistribution. Les termes de l'échange sont particulièrement importants dans le cas des provinces de l'Atlantique (positifs) et dans celui de l'Ontario (négatifs)[11].

Notes

Chapitre 1

1 D'un point de vue strictement juridique, la *Loi constitutionnelle de 1982* s'est toujours appliquée au Québec; cependant, le fait que le gouvernement du Québec ne l'ait jamais signée la prive de légitimité politique.

2 Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, *L'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Michel Bélanger et Jean Campeau, coprésidents, Québec, mars 1991.

3 Parti libéral du Québec, *Un Québec libre de ses choix – Rapport du comité constitutionnel du parti libéral du Québec*, Jean Allaire, président, Québec, 1991. Ce rapport a été adopté par le parti sous réserve de deux modifications importantes concernant la proposition d'abolir le Sénat et l'application de la Charte des droits et libertés.

4 Parti libéral du Québec, *Un Québec libre de ses choix*, p. 4.

5 Parmi les efforts de groupes privés, mentionnons les études commandées et publiées par le Conseil canadien des chefs d'entreprises, ainsi que certains groupes d'étude comme le Groupe des 22 et le Groupe de Northumberland. Pour ce qui est des commissions provinciales, citons le Comité spécial sur le rôle de l'Ontario au sein de la Confédération, la Commission du Nouveau-Brunswick sur le fédéralisme canadien, le Groupe de travail manitobain sur la constitution et le Groupe d'étude sur la réforme constitutionnelle de l'Alberta.

6 Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, *Le processus de la modification de la Constitution du Canada*, Gérald Beaudoin et Jim Edwards, coprésidents, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 20 juin 1991.

7 *Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada – Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, Keith Spicer, président, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 27 juin 1991.

8 Voir « Economic and fiscal developments and federal-provincial fiscal relations in Canada », rapport des ministres des Finances de l'Ouest présenté à la Conférence des premiers ministres de l'Ouest tenue à Lloydminster (Saskatchewan) en juillet 1990, et un discours prononcé à l'Empire Club, à Toronto, par le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Frank McKenna, le 21 février 1991.

9 Le revenu réel des familles dont le chef est âgé de plus de 65 ans a augmenté d'environ 36 % de 1977 à 1989, tandis que celui des jeunes familles (moins de 25 ans) a diminué de 9 %. Pour l'ensemble des familles, l'accroissement moyen du revenu au cours de cette période a été d'environ 12 %. Les gains réalisés par les personnes âgées tiennent plus à l'amélioration des programmes de soutien du revenu (comme le supplément de revenu garanti) et du régime de pensions qu'aux revenus du travail.

Chapitre 2

1 Les salaires réels sont demeurés à peu près inchangés au Canada entre 1986 et 1990, alors qu'ils ont diminué aux États-Unis. En outre, un écart sur le plan des salaires nominaux s'est développé entre les deux pays surtout du fait que les prix à la consommation ont accusé une hausse plus rapide au Canada.

2 Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques*, OCDE, Paris, juillet 1991. Si l'on tient compte du fait que la dette accumulée devra être remboursée, la position relative du Canada sur le plan de l'imposition au sein des pays de l'OCDE se détériorera probablement au cours des années à venir.

3 Extrait d'un discours prononcé devant l'Empire Club de Toronto, le 21 février 1991.

4 John W. Crow, « La Banque du Canada et ses objectifs », *Revue de la Banque du Canada*, avril 1987.

5 Cette estimation tient compte de hausses discrétionnaires de 1,5 milliard de dollars du côté des dépenses et de 700 millions du côté des recettes, soit un stimulant discrétionnaire net de 800 millions de dollars.

6 Trois facteurs, entre autres, influent sur l'écart entre les prix du marché et les coûts des facteurs : les impôts indirects, les subventions et les termes de l'échange. Cet écart peut aussi être influencé par des changements dans la composition de la production nationale.

7 On définit le revenu national comme étant le produit intérieur brut, moins les taxes indirectes et les subventions.

8 Entre autres, voir l'ouvrage préparé sous la direction de Richard G. Lipsey, *Zero Inflation: The Goal of Price Stability*, Toronto, Institut C. D. Howe, 1990.

Chapitre 3

1 Extrait d'une allocution prononcée par le Premier ministre Brian Mulroney à Buckingham (Québec) le 16 décembre 1990.

2 Parti libéral du Québec, *Un Québec libre de ses choix*, p. 36.

3 Il y a d'autres aspects de l'interdépendance – télécommunications et réseaux d'information, infrastructure des transports, flux financiers, etc. – qui ne sont pas analysés dans le présent Exposé.

4 Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver – Observations et recommandations*, Jean-Luc Pepin et John P. Roberts, coprésidents, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, janvier 1979, p. 70.

5 Thomas J. Courchene, *In Praise of Renewed Federalism*, Toronto, Institut C. D. Howe, 1991, p. 2.

6 Les tableaux d'entrées-sorties constituent un ensemble détaillé de comptes concernant les mouvements de biens, de services et d'entrées primaires entre les nombreux secteurs d'une économie. Ils indiquent l'endroit où un produit donné est fabriqué et l'endroit où il est consommé (comme facteur de production d'un autre bien ou service ou comme produit de demande finale), et s'il est consommé dans la même province ou dans une autre. Statistique Canada publie un ensemble de tableaux d'entrées-sorties pour chaque province et le Canada tout entier. Les tableaux pour les provinces sont entièrement intégrés et concordent avec les tableaux nationaux. Comme les tableaux d'entrée-sorties décrivent les relations économiques sous une forme très désagrégée, ils permettent beaucoup plus que des modèles plus « agrégatifs » une analyse des questions d'interdépendance économique. Les données portent sur trois années, à savoir 1974, 1979 et 1984.

7 Nombre d'études récentes de l'évolution au fil du temps des échanges commerciaux entre les provinces font appel à des données sur les livraisons manufacturières. Cependant, cette approche accuse d'importantes limites, dans la mesure où elle ne tient pas compte des activités des secteurs primaire et tertiaire. Il s'agit d'une omission grave, car en 1984 les exportations de produits manufacturés ne représentaient en moyenne que 43 % des échanges entre les provinces. Une autre lacune de ces données est l'insuffisance de la méthode de collecte de données. Dans l'enquête, on demande aux entreprises d'indiquer la première destination des livraisons, qui, souvent, ne coïncide pas avec le lieu de consommation finale. Ainsi, on considérerait comme une livraison destinée au marché local des produits expédiés par une usine à un grossiste de la même province à des fins d'exportation dans une autre province.

Contrairement aux statistiques sur les livraisons manufacturières, les données sur les entrées-sorties embrassent la production et les échanges de tous les biens et services et offrent, par conséquent, un tableau plus complet des tendances globales en matière d'échanges provinciaux. De plus, on s'est efforcé de rajuster les statistiques sur le commerce en fonction de la destination finale des exportations.

8 La production brute comprend tous les biens et services produits, soit ceux qui entrent dans la fabrication de produits finals et les produits finals eux-mêmes. Par conséquent, la production brute d'une province est supérieure à son produit intérieur brut (PIB), car une certaine proportion de la production est comptée deux fois dans le premier cas alors que dans l'autre, seule la valeur ajoutée est mesurée. Pour l'ensemble du Canada, la production brute excède le PIB d'environ 75 %.

9 Les biens et services qui entrent dans la fabrication de produits destinés à des marchés hors province sont considérés comme ayant été consommés localement. Ainsi, la part de la production brute attribuée au marché local dans les tableaux d'entrées-sorties surévalue l'importance du marché local pour l'économie d'une province parce que la demande d'intrants intermédiaires dans les produits destinés à l'exportation est tributaire du marché extérieur plutôt que du marché local. De même, l'importance des marchés non locaux est sous-évaluée par les parts de la production brute qu'ils reçoivent.

10 Cette estimation a été établie à partir de données sur l'emploi provincial en 1990, par grand secteur d'activité, tirées de l'Enquête sur la population active, ainsi que de la répartition des exportations interprovinciales par secteur, d'après des tableaux d'entrées-sorties pour 1984.

11 On n'évalue pas de la même manière les exportations entre les provinces du Canada et les exportations entre les pays européens; on se trouve ainsi à sous-évaluer davantage les exportations interprovinciales que si les deux ensembles de données étaient comparables. Nous en concluons avec d'autant plus de certitude que les liens commerciaux sont plus étroits entre les provinces qu'entre les pays membres de la Communauté européenne.

12 Environ 50 % des exportations de l'Ontario vers les États-Unis et près de 35 % des importations de ce pays sont imputables au secteur de l'automobile.

13 On remarquera que la répartition des exportations indique la première destination aux États-Unis. Les exportations vendues à un grossiste d'une région peuvent être destinées à la consommation finale dans d'autres régions, mais les données ne l'indiquent pas.

14 Les services de transport et d'entreposage comprennent, par exemple, le transport de passagers et marchandises par voie aérienne, routière, maritime et ferroviaire; le transport par pipe-line; l'entretien des routes et des ponts; les élévateurs à grains et autres services d'entreposage et de stockage.

15 Les recettes des filiales situées à l'étranger sont exclues.

16 Le Canada affiche un degré de propriété étrangère assez élevé par rapport à de nombreux autres pays. En 1986, les entreprises appartenant à des étrangers réalisaient 10 % du chiffre d'affaires aux États-Unis, 1 % au Japon, 18 % en Allemagne de l'Ouest et 20 % au Royaume-Uni; le chiffre correspondant

pour le Canada s'établissait à 26 % en 1987. Ces données internationales sont tirées de Edward Graham et Paul Krugman, *Foreign Direct Investment in the United States*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1989.

17 Ce phénomène s'explique en grande partie par la taille plus restreinte de ces provinces et de leurs secteurs industriels, mais il tient aussi au fait que dans la plupart des provinces les sociétés sous contrôle local réalisent une plus faible proportion de leurs recettes hors de la province que les sociétés contrôlées en Ontario et au Québec (les sociétés du Manitoba, de l'Île-du-Prince-Édouard et celles de la catégorie « autres » faisant exception à la règle).

18 Nous avons également examiné les liens interprovinciaux entre sociétés dans une autre perspective, à savoir les sources provinciales de recettes des sociétés contrôlées dans chacune des provinces (p. ex., la proportion des recettes des sociétés contrôlées en Alberta qui est réalisée dans chacune des provinces). Vus sous cet angle, les liens existant entre les provinces de la région de l'Atlantique et entre les provinces de l'Ouest apparaissent plus clairement. Cependant, nous avons constaté que la plupart des provinces avaient des liens plus étroits avec l'Ontario qu'avec les autres provinces de leur propre région. Les sociétés contrôlées dans les provinces de l'Ouest ne réalisaient guère de recettes dans les provinces de l'Atlantique, tandis que les sociétés contrôlées dans les provinces de l'Atlantique réalisaient une proportion nettement plus grande de leurs recettes dans l'Ouest, bien que dans tous les cas, sauf un, cette proportion soit restée inférieure à 2 % des recettes.

19 La migration peut aussi avoir des retombées économiques négatives. Par exemple, l'arrivée massive d'immigrants peut grever l'infrastructure en place dans une province; de même, une émigration massive peut entraîner une sous-utilisation de l'infrastructure. La mobilité est plus forte chez les personnes plus instruites et les jeunes, ce qui est peut-être plus important. Les provinces démunies perdent une part disproportionnée de leurs travailleurs les plus productifs, phénomène qui tend à affaiblir les effets de la migration sur les disparités régionales. Certains économistes vont jusqu'à prétendre que la migration a un effet déstabilisateur et exacerbe les disparités régionales, mais cette opinion n'est pas très partagée.

20 Les taux de mobilité pour tous les déplacements qui entraînent un changement de lieu de résidence sont presque identiques dans les deux pays. Les taux de mobilité entre les États aux États-Unis sont supérieurs aux taux enregistrés entre les provinces au Canada, mais ce n'est guère étonnant, étant donné que les États américains sont en moyenne beaucoup plus petits que les provinces canadiennes. Toutes choses étant égales par ailleurs, plus l'unité géographique utilisée dans le calcul des taux de mobilité est petite, plus la distance à parcourir pour franchir une frontière est faible et, par conséquent, plus le taux de mobilité calculé est élevé dans le cas d'un nombre donné de déplacements.

21 L'Enquête sur l'activité révèle que 2,3 millions de travailleurs ont changé d'emploi (et d'employeur) en 1986. On comptait cette année-là 227 000 migrants interprovinciaux en âge de travailler, dont un nombre estimatif de 181 000 faisaient partie de la population active (calculé en fonction du taux d'activité de 80 % des migrants interprovinciaux tiré du Recensement de 1986). Ce chiffre équivalait à 8 % du nombre total de changements d'emplois en 1986. Les migrants n'ont pas tous changé d'emploi cette année-là – certains étaient peut-être chômeurs et quelques-uns pouvaient ne pas avoir changé de travail –, de sorte que le pourcentage de changements d'emploi qui se sont accompagnés d'une migration interprovinciale s'établirait à moins de 8 %.

22 La hausse des sorties nettes est principalement attribuable à une augmentation des sorties brutes. Même si la migration vers l'Alberta s'est accrue, l'attrait du boom pétrolier n'a pas beaucoup joué dans cet accroissement, l'Alberta n'ayant reçu que 13 % du surcroît de migrants.

23 Dans le cas de Terre-Neuve, le solde migratoire a été positif (entrées nettes) durant quelques années après la réforme du régime d'assurance-chômage.

24 Vu la rareté de données microéconomiques appropriées, il est difficile de conclure à l'effet de la migration sur les salaires. Les études actuelles n'ont généralement constaté que des effets positifs très limités sur le revenu au cours des premières années qui suivent un déménagement; par exemple, voir E. Kenneth Grant et John Vanderkamp, « The effects of migration on income: a micro study with Canadian data, 1965-71 », *Revue canadienne d'économique*, vol. 13, n° 3, 1980, p. 381-406.

25 Les études économétriques sur les facteurs déterminants de la migration montrent toujours que la distance est le facteur le plus important.

26 La proportion de la population qui est capable de converser en français s'établissait à 41 % au Nouveau-Brunswick contre 9,5 % en moyenne dans le reste du Canada, sans le Québec, d'après le recensement de 1986.

27 À cet égard, on remarquera l'ambivalence de la déclaration des premiers ministres annonçant leur volonté de se pencher sur ce problème en novembre 1987 :

> [Les premiers ministres] désirent entreprendre une action collective en vue de réduire ou d'éliminer les barrières commerciales entre les provinces dans le contexte des principes nationaux de développement régional et dans le respect des besoins de développement de toutes les régions canadiennes.

28 D'après une étude publiée par le Conseil économique de l'Ontario, les pertes liées aux barrières interprovinciales ont été assez modestes pour l'économie dans son ensemble. Voir John Whalley, « Induced distortions of interprovincial activity: an overview of issues », dans *Federalism and the*

Canadian Economic Union, sous la direction de M. J. Trebilcock, J. R. S. Prichard, T. J. Courchene et J. Whalley, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 161-200.

Les travaux empiriques réalisés pour la Commission Macdonald au milieu des années 80 semblent indiquer que le coût d'efficacité net des obstacles intérieurs était sensiblement inférieur à 1 % du PIB. Toutefois, cette estimation a prêté le flanc aux critiques du fait qu'elles ne tiennent pas compte des effets bénéfiques à plus long terme qui découleraient de la suppression des obstacles, comme le renforcement de la concurrence dans les secteurs où les marchés publics jouent un rôle dominant, la rationalisation de l'industrie et de meilleures possibilités de réaliser des économies d'échelle sectorielles par suite d'un accroissement de la demande.

D'après un sondage réalisé en mars 1989, 30 % des entrepreneurs interrogés étaient d'avis que les obstacles au commerce interprovincial étaient très importants et 55 % les tenaient pour peu importants. Voir « Small business briefs », *Financial Post*, 16 mars 1990, p. 11.

29 L'Association des manufacturiers canadiens (AMC) a estimé à 6 milliards de dollars les économies que réaliseraient les consommateurs et les contribuables si les obstacles au commerce interprovincial étaient supprimés, chiffre voisin de celui de la Commission Macdonald (6 milliards correspondant en gros à 1 % du PIB). La plus grande partie de cette économie proviendrait d'une réduction estimée à 5 % du prix des biens et services achetés par les administrations publiques et les sociétés d'État sous l'effet de l'abolition des politiques préférentielles dans l'adjudication des marchés publics. Selon les estimations, le marché des marchés publics s'établit à environ 100 milliards de dollars. L'analyse de l'AMC ne tient pas compte toutefois du fait qu'une partie importante du marché actuel des marchés publics est déjà soumise entièrement au jeu de la concurrence. Voir l'Association des manufacturiers canadiens, « Canada 1993: a plan for the creation of a single economic market in Canada », Toronto, avril 1991.

30 L'encadré ne comprend pas les mesures de « désharmonisation » adoptées par le gouvernement fédéral lui-même. Il existe quelques cas – rares il est vrai – de discrimination fiscale fédérale à l'endroit de sociétés établies dans certaines provinces. Par exemple, le gouvernement fédéral accorde aux sociétés ayant des activités dans les provinces de l'Atlantique un crédit d'impôt de 15 %, auquel les autres provinces n'ont plus droit (il a été aboli graduellement au cours d'une période de trois ans à partir de 1987).

31 Par exemple, les crédits d'impôt au titre des régimes d'épargne-actions – dont peuvent se prévaloir les résidents d'une province qui achètent des actions de certaines sociétés ayant des activités dans la province – et les crédits d'impôt pour capital de risque dont peuvent bénéficier les particuliers qui investissent dans les sociétés de capital-risque (qui, de leur côté, investissent dans les petites entreprises de la province en question).

32 Il est déjà arrivé au Canada qu'une vive concurrence fiscale entre les provinces en vienne à contribuer à la disparition de certaines sources de recettes fiscales. Par exemple, conformément aux accords de perception fiscale de 1972, le gouvernement fédéral a cessé d'imposer des droits de succession et a laissé ce champ d'imposition exclusivement aux provinces. Or, dans les quelques années qui ont suivi, plusieurs provinces ont également aboli les droits de succession dans l'espoir d'attirer chez elles des résidents fortunés d'autres provinces. En fin de compte, sous l'effet de cette concurrence fiscale, les droits de succession ont été supprimés dans toutes les provinces.

33 Dans un régime fédéral, cela pourrait signifier que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus important. Si les Canadiens souhaitaient le maintien des politiques de redistribution et que la concurrence fiscale fasse baisser les recettes provinciales, il ne restera alors pratiquement que deux possibilités au gouvernement fédéral : 1) assumer plus de responsabilités pour atteindre ses objectifs en matière de redistribution en accroissant ses prélèvements fiscaux et ses dépenses dans l'économie ou 2) augmenter les paiements actuels de péréquation pour rétablir l'équilibre entre les provinces en accroissant les recettes de celles dont la capacité fiscale est plus faible. Ces deux possibilités supposent que la présence du gouvernement fédéral dans le régime fiscal soit assez forte pour qu'il puisse percevoir les recettes voulues.

34 L'harmonisation semble progresser, car deux des provinces signataires ont reconnu au gouvernement fédéral la responsabilité d'assurer l'application uniforme de la TPS dans toutes les provinces (y compris le pouvoir exclusif de donner des interprétations et de prendre des règlements, ainsi que l'administration d'une base de données nationale et d'un registre des sociétés et des particuliers pouvant obtenir des crédits d'impôt).

35 La croissance des dépenses résultait en partie de l'arrivée massive de migrants interprovinciaux en Ontario (114 000), mais les dépenses par habitant se sont quand même accrues à un taux annuel moyen de 8,3 %.

36 Pour plus de renseignements à cet égard, voir « La politique monétaire – Une perspective canadienne », allocution du gouverneur de la Banque du Canada, *Revue de la Banque du Canada*, novembre 1990.

37 Pour un exposé détaillé des avantages et des désavantages de la différenciation par région des politiques budgétaires, voir Yves Rabeau, « La stabilisation régionale au Canada », dans *Les politiques budgétaire et monétaire*, sous la direction de John Sargent, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, études, volume 21, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 171-223.

38 Les dépenses totales de la CE, qui équivalaient à 1 % du PIB de la Communauté en 1989, se répartissaient comme il suit : agriculture et pêche, 65 %; politique régionale, 11 %; politique sociale, 7 %; recherche, énergie, industrie, environnement et transport, 4 %; aide à l'étranger, 3 %; divers, 4 %; administration, 5 %; voir Commission des communautés européennes, *Le dossier de l'Europe – La Communauté des douze : chiffres clés*, Luxembourg (mars 1989), p. 29.

Selon les projections, les dépenses totales devraient atteindre 1,3 % du PIB de la Communauté d'ici 1992. Les ressources au titre des fonds régionaux et sociaux, qui se chiffraient à environ 0,2 % du PIB en 1989, devraient doubler d'ici 1993.

39 Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Newton Wesley Rowell, président (1937-1938) et Joseph Sirois, président (1938-1940), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940.

40 L'Honorable Jean Chrétien, « Les fondements constitutionnels de l'union économique canadienne », Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

41 Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), *Rapport*, volume 3, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 155.

42 L'entrée en vigueur des accords conclus récemment sur les marchés publics ainsi que le vin et la bière a été retardée à cause de cette règle.

43 Les critiques visant le secret qui entoure le processus budgétaire ne sont pas nouvelles. La Commission Macdonald a recommandé d'y apporter des modifications en faisant valoir notamment la nécessité de permettre au public de participer davantage à l'élaboration du budget et aux procédures législatives. La Commission a fait remarquer que le processus de consultation en vigueur était souvent décevant de part et d'autre. Les intervenants, ignorant les options budgétaires envisagées par le gouvernement, ne pouvaient savoir à l'avance dans quelle mesure leur mémoire était pertinent. De leur côté, le ministre et ses collaborateurs devaient présenter la position du gouvernement avec tellement de circonspection que la discussion ne pouvait être que superficielle.

L'ère du secret budgétaire est largement révolue. La plupart des renseignements que contiennent les budgets de nos jours pourraient être publiés bien à l'avance sans que cela ne constitue une divulgation de renseignements confidentiels, ni ne suscite des tentatives de protection de marché. Dans les cas où une mesure particulière poserait des problèmes, il suffirait d'en assurer le secret jusqu'au dépôt officiel du budget.

Chapitre 4

1 La mesure dans laquelle ces formes de partage se traduisent par des transferts nets entre régions a fait l'objet d'études fondées sur la méthode du « bilan »; voir, en particulier, Robert L. Mansell et Ronald G. Schlenker, « An analysis of the regional distribution of federal fiscal balances: updated data », University of Calgary, Calgary, 1990, et Isabella D. Horry et Michael A. Walker, *Government Spending Facts*, Vancouver (C.-B.), Fraser Institute, 1991. Ces études ont montré que les activités du gouvernement fédéral ont entraîné des transferts nets appréciables des provinces les plus riches (en particulier l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario) en faveur des régions « défavorisées ».

2 La volonté de partage – et les sortes d'interventions publiques qui sont jugées appropriées et équitables – peut se définir par rapport à un grand nombre de groupes de référence différents : la famille, le cercle élargi des amis et connaissances, la collectivité locale, la province, le pays tout entier, voire la communauté internationale. Aussi des divergences d'opinion peuvent-elles surgir entre des collectivités différentes sur la question de savoir si des politiques particulières doivent être conformes à une conception « nationale » ou « locale » des objectifs à viser en matière d'équité.

3 Ils considèrent en particulier la décentralisation comme un moyen de promouvoir une plus grande concurrence entre les provinces, lorsqu'il s'agit d'attirer les capitaux mobiles et la main-d'œuvre spécialisée, ce qui aurait pour effet de réduire la taille de l'appareil gouvernemental en général (et le niveau d'imposition global).

4 Si une décentralisation appréciable débouchait dans les faits sur une vive concurrence entre les provinces en matière de fiscalité et de dépenses, le gouvernement fédéral pourrait bien avoir à jouer un rôle – tant dans un souci d'équité que pour des raisons d'efficience – sur le plan de la péréquation, afin de permettre aux provinces de se livrer concurrence sur un pied d'égalité.

5 Une bonne illustration de ce compromis est le fait que les articles 91 et 92 de l'AANB prévoyaient non pas un, mais deux ensembles de dispositions énonçant les pouvoirs à exercer dans les secteurs qui n'étaient pas énumérés par ailleurs dans l'Acte. Celui-ci accordait la prépondérance aux provinces dans tous les secteurs non énumérés par ailleurs qui avaient un caractère strictement local, tout en accordant au gouvernement fédéral des pouvoirs résiduels dans les domaines qui n'avaient pas un caractère « local », ainsi que certains autres pouvoirs généraux dans les domaines d'intérêt « national ».

6 Par exemple, l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* recourt à une formulation extrêmement nuancée dans les dispositions qui traitent de l'égalité de traitement des Canadiens sur le plan fiscal. Cet article n'exige pas un traitement égal en matière de services et de niveaux d'imposition, mais stipule tout simplement que le gouvernement fédéral et les provinces « s'engagent » à fournir des services publics à un « niveau de qualité acceptable » et que le gouvernement fédéral prend l'« engagement de principe » d'effectuer des

paiements de péréquation propres à donner aux provinces des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer ces services à un niveau de qualité et d'imposition « sensiblement » comparables.

7 Voir, par exemple, Paul Boothe, « The economics of association: a regional approach to constitutional design », et Roger Smith, « Constitutional reform and the structure of government: fiscal residuals in the West – a reason for getting together », Western Centre for Economic Research, University of Alberta, Edmonton, juin 1991.

8 L'importance accrue des provinces dans le domaine de l'impôt sur le revenu pourrait augmenter encore sous l'effet de l'instauration récente de la taxe fédérale sur les produits et services, en particulier si ce changement devait laisser présager une décentralisation plus poussée des responsabilités en matière d'impôt sur le revenu en faveur des provinces, en contrepartie d'un renforcement du rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'impôt indirect; voir Robin W. Boadway, « Federal-provincial fiscal relations in the wake of deficit reduction in Canada: the state of the federation, 1989 », sous la direction de Ronald L. Watts et de Douglas M. Brown, Kingston (Ont.), Institut des relations intergouvernementales, 1989, p. 107-135.

9 Par exemple, d'après le budget de février 1991 (pages 67 et 69), l'ensemble des transferts de FPE a progressé de 6 % par année entre les exercices 1984-1985 et 1990-1991, enregistrant ainsi une croissance *plus rapide* que les dépenses de programmes, qui n'ont augmenté que de 3,7 % par année au cours de la même période.

10 La décision prise en 1977 d'accorder une partie des transferts fédéraux sous forme de points d'impôt a causé un problème, car – même après la prise en compte des paiements de péréquation – un pourcentage identique d'une assiette fiscale donnée ne produit pas les mêmes recettes par habitant dans toutes les provinces à cause des écarts entre leur capacité fiscale. Pour combler les écarts entre les provinces qu'aurait entraîné un simple transfert de points d'impôt, il a été décidé de verser une proportion assez importante des transferts (54 % en 1977) sous forme de transferts pécuniaires.

Seuls les transferts pécuniaires figurent au graphique 4-5, les transferts de points d'impôt n'étant pas considérés comme des dépenses budgétaires du gouvernement fédéral. Même dans ces conditions, la croissance des transferts de points d'impôt exerce un effet appréciable sur celle des transferts pécuniaires, car cette dernière est calculée en fonction de l'écart entre les points d'impôt et l'ensemble des transferts.

11 La composante pécuniaire des transferts de FPE au Québec devrait disparaître totalement d'ici l'exercice 1997-1998 approximativement – en grande partie parce que le Québec a choisi, au cours des années 60, de recevoir une plus forte proportion de ses transferts au titre des soins de santé et de l'éducation sous forme de « points d'impôt » que les autres provinces. Pour celles-ci, elle devrait disparaître vers le début de la prochaine décennie.

12 Cette réalité a été implicitement admise dans le dernier budget fédéral, où il était annoncé que le gouvernement fédéral envisagerait les réformes susceptibles d'être apportées aux principaux programmes de transferts fédéraux-provinciaux.

13 Les transferts au titre du FPE se traduisent par des transferts interprovinciaux implicites en raison de la différence entre la façon dont les transferts sont répartis (c'est-à-dire sur une base égale par habitant pour toutes les provinces) et la façon dont ils sont financés (c'est-à-dire à même les recettes générales, auxquelles la population des provinces mieux nanties contribue plus par habitant que celle des provinces défavorisées.

14 Le taux de croissance potentiel à long terme varie d'un maximum de 3 % en 2002 à un minimum de 2,3 % en 2015; il correspond à la somme du taux de croissance projeté de la population active, soit entre 0,8 % et 1,1 % par an, et du taux de croissance supposé de la productivité du travail, soit 1,5 % par an.

15 La seule exception est l'Ontario, où l'on suppose que la hausse sensible de la dette provinciale prévue dans le dernier budget de Queen's Park aura bel et bien lieu. On présume toutefois que le ratio de la dette au PIB se stabilisera, à partir de 1994-1995, à son niveau de 1993-1994.

16 Si aucun objectif concernant le ratio de la dette au PIB n'était adopté et si les tendances actuelles des dépenses et des impôts fédéraux se maintenaient, nos projections montrent que le gouvernement fédéral commencerait à afficher d'importants excédents d'ici la fin de la décennie et que le ratio de la dette au PIB commencerait à diminuer encore plus rapidement que les cibles figurant au graphique 4-7. En fait, les excédents permettraient de supprimer totalement la dette fédérale actuelle vers l'an 2005.

17 Ainsi, la meilleure façon d'interpréter l'ampleur de la « chute » projetée des recettes fédérales en 1994-1995 est d'y voir une estimation de la marge de manœuvre dont le gouvernement fédéral pourrait disposer afin de réduire les impôts ou d'accroître les dépenses. L'ampleur de cette marge de manœuvre dépend évidemment de la fermeté de l'engagement du gouvernement fédéral de réduire la dette actuelle.

Comme l'indique le graphique 4-8, la marge de manœuvre budgétaire, en 1994-1995, varie de 1,7 % du PIB dans le scénario de faible ratio à 3,7 % dans le scénario de ratio élevé. Pour situer l'importance relative de ces chiffres, signalons qu'actuellement (en 1990-1991) les dépenses fédérales au titre de l'assurance-chômage, de la sécurité de la vieillesse et des soins de santé représentent respectivement 2,6 %, 2,6 %, et 1,1 % du PIB.

18 Par exemple, une hypothèse sous-jacente importante porte sur les taux d'intérêt qui s'appliqueront au cours de la période

de projection. Même si la baisse des taux d'intérêt prise pour hypothèse dans les perspectives à moyen terme du scénario de référence au chapitre 2 n'est pas la seule cause de la diminution des taux d'imposition, elle y contribue. Afin de vérifier la sensibilité des résultats du modèle aux hypothèses concernant les taux d'intérêt, nous avons effectué d'autres projections en supposant le maintien des taux d'intérêt actuels. Ces simulations ont produit un effort fiscal, au niveau fédéral, un peu plus élevé que dans le scénario de référence – environ 0,75 % du PIB les premières années de la période de simulation et près de 1 % du PIB vers la fin de la période.

De plus, ni les perspectives à moyen terme du scénario de référence, ni les projections ultérieures au-delà de l'an 2000 ne tiennent compte des récessions éventuelles. Durant une période aussi longue que celle que nous envisageons dans nos projections, deux ou trois récessions, au moins, sont probables; chacune d'entre elles accroîtrait le déficit fédéral et ralentirait (ou inverserait temporairement) la tendance à la baisse du ratio de la dette. Pour tester le sensibilité des résultats aux récessions et à d'autres facteurs (comme un ralentissement possible de la croissance de la productivité) qui entraîneraient un ralentissement de la croissance moyenne au cours de la période de projection, nous avons effectué une projection supplémentaire qui supposait un taux de croissance réelle du PIB inférieur de 0,5 point de pourcentage au taux supposé dans le scénario de référence pour tous les exercices allant de 1992-1993 à 2014-2015. Il en a également résulté des besoins en recettes fédérales un peu plus élevés, soit 0,4 % du PIB par an les premières années au lieu de 0,55 % à la fin de la période de simulation.

19 La Constitution reconnaît aux provinces la propriété des ressources naturelles situées sur leur territoire. En conséquence, les rentes économiques tirées de ces ressources permettent aux provinces qui en sont abondamment pourvues de financer certaines de leurs activités et d'avoir moins besoin d'autres recettes (en particulier l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, les impôts fonciers et les impôts indirects).

20 Le Canada apparaît depuis longtemps comme la fédération qui consacre le plus de ressources à l'égalisation des capacités fiscales des provinces. Les États-Unis, quant à eux, n'ont aucun mécanisme officiel de péréquation. En Allemagne les paiements officiels de péréquation (uniquement dans les *länder* [États] de la partie occidentale) ne représentaient qu'environ 0,3 % du PIB en 1990; cependant, ce chiffre ne tient pas compte de tous les effets d'égalisation – plus difficiles à mesurer – exercés par le « partage fiscal » tel qu'il est pratiqué en Allemagne. Le même problème se pose lorsqu'on veut estimer la péréquation effective en Australie et en Suisse, deux pays qui recourent encore plus au partage fiscal pour réaliser une péréquation « implicite ». Bien que les fédérations que nous avons étudiées diffèrent considérablement sur le plan du recours à la péréquation « implicite », il est peu probable que la prise en compte de cette dernière modifierait la conclusion générale tirée au sujet de l'importance relative des efforts de péréquation au Canada.

21 L'Alberta (province dont la capacité fiscale est la plus forte) et les quatre provinces de l'Atlantique (dont la capacité fiscale est la plus faible) sont exclues du groupe des provinces « représentatives ».

22 Les provinces dont la capacité fiscale dépasse la normale ne participent pas directement au programme de péréquation, bien que les recettes générales perçues par le gouvernement fédéral dans ces provinces servent à financer la majeure partie des paiements de péréquation. Le mécanisme au moyen duquel le gouvernement fédéral effectue une égalisation « à la hausse » est celui qui est le plus couramment employé par les fédérations qui se sont dotées d'un mécanisme officiel de péréquation. Fait exception l'Allemagne, où la formule de péréquation oblige les *länder* les mieux nantis à financer directement, mais en partie seulement, les paiements de péréquation dont bénéficient les *länder* moins favorisés.

23 Certaines fédérations (notamment l'Australie) ont élaboré une formule de péréquation complexe qui tient également compte de ces écarts (aussi bien que des différences de capacité fiscale). Ce type de mécanisme peut se justifier pour des raisons de symétrie : les dépenses publiques consacrées à la population peuvent être considérées comme une imposition « négative » et devraient par conséquent entrer dans le calcul de la formule de péréquation comme les autres impôts.

24 Pour parvenir à cette conclusion, nous avons repris le cheminement de l'étude de 1982 du Conseil économique sur *Le financement de la Confédération*, qui expose de façon plus détaillée nombre des arguments qui suivent (voir en particulier le chapitre 3 de l'étude).

25 Pour un exposé complet de cet argument, voir Robin W. Boadway et Frank Flatters, *Equalization in a Federal State: An Economic Analysis*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

26 Dans la mesure où un nombre important de fonctions de dépense sont exercées directement par le gouvernement fédéral, les relations financières dans une fédération commencent à ressembler à celles d'un État unitaire, où aucune péréquation officielle à proprement parler n'est nécessaire puisque le financement de ces activités gouvernementales ne souffre pas d'un accès inégal aux recettes fiscales.

27 Tout en recommandant une décentralisation appréciable des pouvoirs de dépense, le rapport du Comité Allaire prônait le maintien d'un programme de « péréquation ». Toutefois, selon ces propositions, les objectifs du programme seraient sensiblement modifiés. Au lieu de viser à égaliser la situation fiscale des Canadiens des différentes régions du pays, le programme s'apparenterait davantage à un fonds de promotion du développement économique régional.

28 Il pourrait paraître peu pratique d'enchâsser une formule de péréquation détaillée dans une constitution, mais il est peut-être possible de l'inscrire dans des « traités » interprovinciaux

exécutoires et/ou d'en confier l'application à des organismes indépendants. Des organismes officiels de ce genre existent dans plusieurs fédérations, dont l'Australie et l'Inde.

29 À la différence des accords de perception fiscale actuellement en vigueur au Canada, une péréquation prenant la forme d'un « partage fiscal » répartirait les recettes perçues non pas d'après la « source » – c'est-à-dire en fonction du rendement des impôts des territoires participants – mais d'après une autre formule. En Allemagne, les formules de la « répartition égale par habitant » et du « relèvement de la capacité fiscale » sont toutes deux appliquées à la répartition des recettes provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), deuxième source de recettes fiscales en importance dans ce pays. Les trois quarts des recettes totales au titre de la TVA qui reviennent aux *länder* sont répartis conformément à la première formule, tandis que la seconde régit la répartition du solde.

30 Selon le mécanisme actuel de FPE (où les transferts pécuniaires comblent l'écart entre la valeur des points d'impôt transférés et celle du total des transferts), les transferts pécuniaires jouent un rôle stabilisateur, car ils servent à combler cet écart lorsqu'il s'élargit par suite d'une diminution du rendement des points d'impôt transférés, en période de récession. Ce mécanisme joue également pour le Québec dans le cas du RAPC, puisque cette province a toujours reçu une importante partie des transferts fédéraux au titre de l'assistance sociale sous forme de points d'impôt. Dans les deux cas, toutefois, il faut un certain temps pour déterminer la baisse de valeur des transferts de « points d'impôt », de sorte que les rajustements correspondants des transferts pécuniaires n'interviennent qu'avec un certain décalage. De ce fait, le mécanisme de transfert ne saurait être qualifié de stabilisateur entièrement « automatique ».

31 Ce chiffre peut se ventiler comme suit : FPE (santé), 6,1 milliards de dollars; FPE (enseignement postsecondaire), 1,9 milliard; RAPC, 5,7 milliards.

32 Notons toutefois que le budget fédéral de 1990 a modifié quelque peu la règle des parts égales afin de limiter la croissance des transferts au titre du RAPC aux provinces à revenu élevé. L'augmentation des transferts fédéraux au titre du RAPC au cours des dernières années a été attribuable en bonne partie aux décisions qu'ont prises les provinces les plus riches (en particulier l'Ontario) d'accroître les prestations d'assistance sociale.

33 La ventilation des transferts de FPE entre les deux composantes que sont l'éducation et les soins de santé a toujours eu un caractère plus théorique que réel. Au fond, la répartition appliquée aujourd'hui continue de s'appuyer sur le rapport entre les transferts au titre de la santé et les transferts au titre de l'éducation qui existait en 1976, dans le cadre des accords antérieurs au FPE. Autrement dit, elle ne tient pas compte du fait que les dépenses en matière de soins de santé ont augmenté sensiblement, depuis, par rapport aux dépenses en matière d'éducation au niveau national et que le rapport entre les deux catégories de transferts aurait évolué de la même manière si les ententes antérieures au FPE avaient été maintenues. De plus, cette répartition est censée être identique dans toutes les provinces, malgré l'existence (même en 1976) de différences appréciables entre elles sur le plan de l'importance relative de ces deux catégories de dépenses. Par conséquent, certains ont conclu que la répartition officielle prévue dans le cadre du FPE n'a pas de signification réelle et que les allégations de détournement n'ont aucun fondement.

34 D'après le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, la Commission des CE (leur « fonction publique ») établit des « directives » qui, une fois ratifiées par une majorité qualifiée des États membres, obligent la totalité de ces derniers à prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés dans les directives, tout en les laissant décider de la forme de ces mesures. Dans le contexte canadien, la « ratification » obligatoire par les provinces des normes proposées par le gouvernement fédéral pourrait prendre plusieurs formes, par exemple un mécanisme d'approbation par une conférence des Premiers ministres, par la législature des provinces ou – comme cela est le cas en Allemagne – par un sénat réformé qui représenterait directement les intérêts provinciaux.

35 Les mécanismes envisageables vont des « codes de conduite » (dans lesquels le mécanisme d'exécution prend principalement la forme de représailles) à des traités interprovinciaux complets, semblables au Traité de Rome instituant la Communauté européenne, avec ses dispositions prévoyant une Cour de justice spécialisée, dont la juridiction pourrait être limitée aux questions touchant l'union économique. On pourrait également penser à d'autres instances (par exemple des « comités d'experts » permanents ou spéciaux). On pourrait aussi assurer l'application cohérente des normes en établissant divers genres d'organismes administratifs et régulateurs permanents, qui seraient plus ou moins indépendants des parties à l'entente ou au traité établissant la norme considérée. On pourrait prendre pour modèles des organismes tels le Conseil australien des subventions, qui a en grande partie la charge d'élaborer et d'affiner la formule de péréquation appliquée dans ce pays et, bien entendu, la Commission des Communautés européennes, encore qu'il soit également possible d'envisager, dans certains domaines, le transfert des responsabilités à un organisme non gouvernemental entièrement indépendant.

36 Par exemple, les « directives » communautaires obligeant les États membres à adopter des mesures législatives conformes aux objectifs de la Communauté européenne leur laissent la latitude voulue quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, mais cela s'est traduit par des résultats inégaux dans bien des cas. Bien que la Cour de justice des Communautés européennes constitue (en principe) un frein important à la capacité des États récalcitrants de s'écarter des objectifs communautaires, cela n'a pas empêché certains pays membres de faire traîner l'adoption des mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre d'un grand nombre de directives.

37 Par exemple, une critique souvent entendue est que les organismes fédéraux et provinciaux n'ont généralement pas réussi à intégrer l'enseignement primaire et secondaire (qui relève de la compétence exclusive des provinces) et la formation professionnelle (domaine auquel le gouvernement fédéral consacre d'importantes dépenses). L'exemple de transfert de charge qui est le plus souvent cité est le cas des provinces qui parrainent des programmes de création d'emplois temporaires dans le but de transférer au régime fédéral d'assurance-chômage la charge de l'aide financière accordée aux bénéficiaires des programmes provinciaux d'assistance sociale.

38 Telle a été la démarche adoptée dans une étude récente de l'Australie intitulée « Commonwealth/state overlap of functions and regulations: an overview of responses from state and commonwealth government departments and agencies », étude préparée par l'Office of the Economic Planning Advisory Council, Canberra, 1990.

39 Germain Julien, Marcel Proulx et A. Tremblay, « Les chevauchements des programmes fédéraux et québécois », École nationale d'administration publique, Québec, 1978, et G. Julien et M. Proulx, « Analyse des conséquences du chevauchement des programmes fédéraux et québécois », ÉNAP, Québec, 1978.

40 La prépondérance provinciale signifie à la fois qu'une province qui se retire d'un programme de dépenses fédéral est en droit de recevoir une compensation et que cette dernière doit être inconditionnelle. Faute de compensation, une province serait forcée, au fond, de s'accommoder du programme fédéral, puisqu'un gouvernement provincial serait dans l'impossibilité au plan politique de refuser un programme fédéral tout en laissant ses habitants payer les impôts fédéraux plus élevés qui seraient nécessaires au financement du programme dans les autres provinces. De plus, il faudrait que la compensation soit « inconditionnelle », car on pourrait difficilement considérer qu'une province jouit d'un pouvoir « prépondérant » si elle était obligée d'adhérer à des conditions l'obligeant à mettre en œuvre le même genre de programme, en gros, que celui du gouvernement fédéral.

Pour un exposé plus détaillé de la « prépondérance », voir Thomas J. Courchene, « The community of the Canadas », mémoire présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston (Ont.), novembre 1990, et David Milne, « Equality or asymmetry: Why choose? », étude préparée pour le Conseil canadien des chefs d'entreprises, Symposium on Canada's constitutional options, Toronto, 1991.

41 On pourrait faire valoir qu'il s'agit là du principal avantage de cette option par rapport à celle d'une répartition « étanche ». Dans ce cas, la nécessité d'enchâsser la répartition précise des pouvoirs dans la constitution risquerait de rendre impossible, sur le plan politique, la prise en compte des asymétries, car cela reviendrait à reconnaître explicitement l'inégalité des provinces dans la constitution.

Chapitre 5

1 On a supposé que le gouvernement fédéral et les provinces maintiendraient les mêmes ratios dette/PIB que dans le cas du scénario de « ratio moyen » *présenté au chapitre 4*. Les estimations ne prennent pas en compte les économies qui pourraient résulter d'une réduction des chevauchements et des dédoublements à la suite d'un réaménagement des responsabilités.

2 À mesure qu'on se rapproche de l'an 2010, les écarts entre l'importance relative du gouvernement fédéral, d'une part, et celle des provinces-municipalités, d'autre part, se creusent, car la baisse des frais du service de la dette réduit encore davantage la taille relative du gouvernement fédéral.

3 Même si le maintien de la formule de péréquation actuelle atténue quelque peu ce problème, elle ne le résout pas complètement, comme on le signale au chapitre 4. Elle ne fait que réduire, sans les supprimer, les écarts entre les provinces quant à leur capacité de produire des recettes à partir d'un effort fiscal donné. En outre, elle ne tient pas compte des écarts entre les provinces sur le plan de leur « besoin » de services et programmes gouvernementaux particuliers.

4 La catégorie « santé, éducation et bien-être social » inclut toutes les dépenses fédérales dans ces domaines, mais les transferts au titre du FPE et du RAPC y tiennent une place prédominante. La catégorie « transferts aux particuliers » comprend les prestations d'assurance-chômage, les programmes fédéraux de prestations aux personnes âgées (sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti et allocation au conjoint) ainsi que les allocations familiales et les crédits d'impôt pour enfants. Réunies, ces dépenses (ainsi que les paiements de péréquation) constituent la majorité des transferts interprovinciaux implicites.

L'ampleur des transferts au titre des trois catégories de dépenses est plus ou moins en rapport avec les capacités fiscales des provinces (voir le tableau 4-1). La comparaison n'est toutefois pas exacte parce que les sources de recettes auxquelles a accès le gouvernement fédéral ne sont pas exactement les mêmes que celles des provinces. C'est ainsi que l'Alberta – qui touche d'importantes recettes provenant de ses ressources naturelles (redevances, etc.) auxquelles n'a pas accès le gouvernement fédéral – contribue moins, toute proportion gardée, aux recettes fédérales que ne le fait l'Ontario. Cette situation explique dans une large mesure pourquoi les transferts nets en provenance de l'Ontario sont quelque peu supérieurs à ceux de l'Alberta.

La structure de transferts décrite dans le graphique 5-3 est aussi assez semblable à celles qui ressortent d'études du même genre réalisées par d'autres auteurs ces dernières années (voir, par exemple, Horry et Walker, *Government Spending Facts*). La seule exception notable est l'étude de Mansell et Schlenker, qui porte sur les transferts nets cumulés au cours d'une longue période et, notamment, sur les

répercussions interrégionales d'une gamme d'activités gouvernementales beaucoup plus vaste. Selon les estimations de Mansell et Schlenker, en particulier, la valeur des transferts interprovinciaux résultant de la politique du double prix du pétrole pratiquée à l'époque du Programme énergétique national a eu pour effet d'accroître sensiblement le niveau des transferts nets de l'Alberta aux autres provinces.

5 Le graphique 5-3 indique une augmentation des transferts de péréquation en cas de décentralisation modérée et de forte décentralisation à cause du maintien de la formule de péréquation dans l'option du statu quo. Comme les provinces doivent augmenter leurs recettes globales afin de financer leurs dépenses accrues, les paiements de péréquation versés aux provinces à faible capacité fiscale doivent aussi augmenter si l'on veut porter leur capacité au niveau des provinces représentatives dont il est fait état au chapitre 4.

6 Les transferts implicites au titre de l'assurance-chômage comptent parmi les transferts intergouvernementaux les plus importants. Le montant par habitant (mesure des « besoins ») au titre des autres postes de dépenses fédéraux figurant au graphique 5-3 a tendance à ne varier que légèrement d'une province à l'autre en raison des écarts entre des facteurs comme la composition démographique. Dans ces cas, les écarts de capacité de production de recettes sont la principale source de transferts intergouvernementaux. Dans le cas de l'assurance-chômage, toutefois, le montant par habitant varie beaucoup d'une province à l'autre; c'est pourquoi la prestation d'avantages par le gouvernement fédéral produit des transferts importants.

7 Cela se ferait selon le principe de la subsidiarité, c'est-à-dire que l'autorité centrale ne se verrait déléguer que les pouvoirs qu'elle pourrait assumer mieux que les États membres chacun de leur côté.

8 La perte des paiements de péréquation constitue une caractéristique particulièrement importante de cette option : selon les projections, les paiements de péréquation devraient représenter 1,3 % du PIB national (ou près de 11,5 milliards de dollars) en 1994-1995 en vertu des arrangements actuels; la perte de ces transferts dans une confédération de régions se ferait sentir le plus dans les provinces défavorisées où ils constituent actuellement une proportion beaucoup plus importante du PIB provincial.

9 Ces pertes d'efficience pourraient être plus faibles dans le cas du Québec parce que les obstacles linguistiques rendent les Québécois moins sensibles aux disparités en matière de charge fiscale et de services gouvernementaux.

10 Parti Québécois, *La Souveraineté, Pourquoi ? Comment ?* Montréal, 1990.

11 La politique monétaire serait une responsabilité commune dans la mesure où la proposition du PQ fait allusion à une participation du Québec, comme « actionnaire minoritaire », au processus décisionnel de la Banque du Canada.

12 Tom Courchene a développé à fond ce point dans son ouvrage récent intitulé *In Praise of Renewed Federalism*.

13 Les transferts interprovinciaux supprimés comprennent ceux qui figurent au graphique 5-3, ainsi que les transferts implicites liés à d'autres dépenses fédérales, comme les transferts aux entreprises dans le cadre du développement régional et de la mise en valeur des ressources, de la formation de la main-d'œuvre et du logement, la défense nationale et le service de la dette. Nous avons supposé arbitrairement que le Québec assumerait 22 % de la dette fédérale courante au début de l'exercice 1994-1995. La répartition de la dette et des éléments d'actif fédéraux dans le scénario de souveraineté-association fait l'objet d'un examen plus poussé ci-dessous.

14 Courchene, *In Praise of Renewed Federalism*, p. 32.

15 Voir A. Thibeault et L. Wynant, « Investor reaction to the political environment in Québec », printemps 1979, p. 236-247. Des mouvements semblables se sont produits après l'échec de l'Accord du lac Meech. Les rendements observés des obligations libellées en devise américaine semblent étayer l'opinion selon laquelle l'échec de l'Accord a augmenté temporairement d'environ 25 points de base la prime de risque sur les obligations du Québec. L'examen des observations du secteur privé au sujet de l'Accord du lac Meech révèle toutefois l'ampleur que pourrait prendre l'éventail des opinions au sujet de l'évaluation du risque que présente l'évolution constitutionnelle en cours. Par exemple, le 9 avril 1990, le Groupe Deutsche Bank a recommandé de ramener de 10 à 5 % la teneur en obligations canadiennes du portefeuille mondial. Le 23 février 1990, Merrill Lynch de New York écrivait qu'à long terme, le Québec parviendra inévitablement à une forme quelconque de souveraineté, mais que la cote de ses obligations n'en souffrira guère.

16 Les chiffres des graphiques 5-2 et 5-3 supposent que la dette sera gérée par l'autorité centrale dans le scénario de la confédération de régions.

17 Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes a estimé que la valeur des biens immobiliers détenus par le gouvernement fédéral, élément le plus important de l'actif corporel, se situait entre 40 et 60 milliards de dollars en 1984. Voir Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes, *Introduction au processus d'examen des programmes*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, mai 1986, p. 29.

18 Il est possible de soutenir que lorsque la dette a été contractée, on supposait que toutes les régions continueraient de procurer les mêmes recettes au gouvernement fédéral. Ce qui complique la question, c'est qu'il y a plusieurs façons différentes d'examiner les recettes, et on peut effectuer divers rajustements pour mieux traduire la contribution réelle des provinces au financement des activités fédérales. Certains de ces rajustements figurent au tableau 5-2.

19 La Commission Bélanger-Campeau a supposé que la part du Québec dans le passif fédéral serait la même que sa part de

l'actif fédéral. Elle a tiré sa conclusion voulant que cette part s'établisse à 17,5 % à partir d'estimations distinctes de la part du Québec pour trois catégories différentes d'éléments d'actif : financiers (y compris la dette et les capitaux propres dans les sociétés d'État), non financiers (biens immobiliers surtout) et total des déficits fédéraux accumulés engagés pour financer des dépenses de fonctionnement. Le calcul de ces parts risque toutefois de susciter la controverse.

Tout d'abord, le calcul de la part du Québec dans les éléments d'actif financiers a été fondé sur une hypothèse selon laquelle le Québec pourrait ne choisir que les éléments d'actif qu'il souhaiterait garder. Le calcul a aussi été fondé sur la valeur comptable historique des investissements. Dans certains cas, cette valeur peut différer considérablement d'une évaluation réaliste de la valeur courante, particulièrement dans le cas d'investissements dans certaines sociétés d'État.

Comme il n'y a pas de données fiables sur la valeur des biens immobiliers fédéraux au Québec, la Commission a aussi calculé la part du Québec dans le parc immobilier fédéral en supposant arbitrairement que, dans ce cas, cette proportion serait la même que la part du Québec dans les transferts fédéraux tenant lieu de taxes aux administrations locales.

Enfin, la Commission a supposé que la part du Québec dans le déficit fédéral accumulé serait égale à la part des recettes fédérales provenant du Québec.

20 Cet aspect s'applique avant tout à la dette à long terme, qui représente la plus petite partie de la dette fédérale totale. Au lieu d'obliger le Québec à émettre de nouveaux titres d'emprunt afin de permettre au gouvernement fédéral de racheter ses obligations à long terme, on pourrait plutôt lui permettre de garantir tout simplement le remboursement de sa part de la dette en question et de conclure des arrangements en vertu desquels il consentirait à rembourser au gouvernement fédéral sa part des coûts du service de la dette. En bout de ligne, à mesure que la dette fédérale à long terme parviendrait à échéance, le Québec pourrait émettre ses propres titres d'emprunt afin de rembourser le gouvernement fédéral.

Appendice B

1 Pour plus de détails sur la courbe de Phillips, voir Robert Campbell, *L'objectif du plein emploi au Canada, 1945-1985 – Historique, concepts et données comparatives*, une étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.

2 L'ouvrage le plus complet sur l'hystérèse en économique a été préparé sous la direction de Rod Cross, *Unemployment, Hysteresis and the Natural Rate Hypothesis*, London, Basil Blackwell, 1988. Il contient les documents présentés à une conférence qui s'est tenue à l'Université de Saint Andrews en Écosse, en juillet 1986.

Le chapitre 3 de ce recueil contient un document préparé par Rod Cross et Andrew Allen sur l'histoire de l'hystérèse. Ils utilisent divers exemples tirés des sciences physiques pour expliquer le concept de l'hystérèse. On s'y réfère à la fameuse représentation visuelle de l'effet d'hystérèse des champs ferromagnétiques. À cet égard, la boucle de l'hystérèse décrit la manière dont les caractéristiques électromagnétiques des métaux ferreux changent au cours d'un cycle complet de magnétisation et de démagnétisation. En fait, les caractéristiques du champ ne reviennent jamais à leur état initial une fois que la force de magnétisation a été appliquée et enlevée. Il faut en conclure que les propriétés d'équilibre du métal ont changé de façon fondamentale.

Le principe a été appliqué à l'économique. La plupart des modèles utilisés en économique présupposent l'existence d'un équilibre unique. L'hystérèse soulève la possibilité d'équilibres multiples. L'existence de cette multiplicité de points d'équilibre rend importante la question de l'hystérèse en raison de ses répercussions sur le plan des politiques.

Par exemple, un désalignement du taux de change ou une récession, quelle qu'en soit la cause, peut affecter de façon permanente la valeur d'équilibre du taux de change réel, ou le taux de chômage naturel (le point où le chômage involontaire est de zéro, ou encore celui où le marché du travail absorbe la main-d'œuvre disponible au salaire courant). Des modèles simples utilisés dans les ouvrages portant sur l'organisation industrielle (traitant d'entrées et de sorties) peuvent produire des effets d'hystérèse dans le solde commercial s'il existe des coûts irrécupérables, tout comme le peuvent les modèles du marché du travail qui comportent des seuils sur le choix entre le travail et le loisir.

Avec l'hystérèse, dans une situation de désalignement temporaire du taux de change, la position d'équilibre du compte courant peut se modifier de façon permanente lorsque le taux de change revient à la valeur antérieure au désalignement. Pour ce qui est du marché du travail, les points d'ancrage traditionnels des politiques (comme le taux naturel de chômage sous l'effet de l'hystérèse) dépendent eux-mêmes des moyens qui sont utilisés pour mettre en œuvre les objectifs des politiques, comme l'élargissement de l'écart de production en vue de contrôler l'inflation.

Cette approche comporte des répercussions importantes sur le plan des politiques de gestion de la demande. Si l'hystérèse constitue un facteur, des dommages permanents peuvent alors résulter (une élévation permanente du taux de chômage ou une détérioration permanente du compte courant) d'une politique dont l'objectif recherché a pour effet de créer des déséquilibres dans l'économie. Il ne s'agit donc nullement d'un paradigme, lequel ne prévoit aucun effet d'une politique sur l'équilibre.

Des concepts reliés à l'hystérèse (tels que la persistance) se révèlent des obstacles beaucoup moins sérieux à la formulation des politiques. Par exemple, un retour lent à l'équilibre (comme en témoigne la persistance des taux de chômage au Canada, ou encore les mutations dans la composition de la durée et de l'incidence des taux de chômage nationaux et provinciaux que l'on a signalées dans le Vingt-septième Exposé

amont) n'indique pas un dommage permanent, mais simplement un effet de durée prolongée qui diminue avec le temps.

3 Dans le contexte actuel, l'illusion monétaire ou la rigidité des salaires nominaux ne devient un facteur que dans les cas où l'on passe d'un faible taux d'inflation à un taux encore plus faible ou lorsqu'on atteint la stabilité des prix. L'existence d'une rigidité des salaires nominaux pose une limite inférieure à la réduction des taux d'inflation au moyen d'un élargissement de l'écart entre la performance réalisée et la performance potentielle. La rigidité des salaire nominaux, à des taux d'inflation faibles, contribuerait à majorer le taux de sacrifice.

4 Le taux de sacrifice caractérise le degré de souplesse du marché du travail lors du processus de désinflation. Il indique la perte cumulative de production (PIB) nécessaire à la réduction du taux d'inflation de 1 point de pourcentage. Par exemple, à partir des données sur la récession et la reprise de 1981-1982, P. Howitt (1990) a calculé un taux de sacrifice égal à 4,7 % du PIB de l'année de départ pour le Canada. En d'autres termes, pour réduire l'inflation de 1 % en permanence, la perte de production équivaudrait à 4,7 % du PIB de l'année de départ.

5 Pierre Fortin, « Credit crunches and wage dynamics : a revision of the Canadian Phillips curve, 1957-1987 », un document présenté à la Troisième conférence annuelle du Canadian Macro Study Group, Université Queen's, novembre 1989.

6 Pierre Fortin « The Phillips curve, macroeconomic policy and the welfare of Canadians », conférence Innis, rencontre de l'Association canadienne d'économique, Université Queen's, juin 1991.

7 L'hystérèse est ce qui compte véritablement sur le plan des politiques. Une forte persistance n'a pas d'effet déterminant sur l'analyse coûts-avantages. Par exemple, avec un coefficient pour h de 0,9 par opposition à 1, l'avantage requis, en supposant un taux d'actualisation de 2 %, est de 0,67. Avec l'hystérèse ($h = 1$), on obtient une valeur de 4, comparativement à 0,08 sans hystérèse ($h = 0$).

8 Il importe de faire la distinction entre l'hystérèse et le changement structurel. La combinaison d'un choc des prix relatifs à un programme généreux d'assurance-chômage pourrait entraîner une hausse continue du chômage au cours des années. Si cela se produit en même temps qu'un resserrement de la politique monétaire et que l'analyse ne contrôle pas adéquatement de tels facteurs structurels, il est possible que l'hystérèse en soit à tort jugée responsable.

9 W. Scarth, « Fighting inflation : are the costs of getting to zero too high? », *Taking Aim: The Debate on Zero Inflation*, sous la direction de Robert York, Toronto, Institut C. D. Howe, 1990, p. 81-103.

10 P. Howitt, « Zero inflation as long-term target for monetary policy », *Zero Inflation: The Goal of Price Stability*, sous la direction de R. G. Lipsey, Toronto, Institut C. D. Howe, 1990, p. 67-108.

11 P. J. Jarrett et J. G. Selody, « The productivity-inflation nexus in Canada, 1963-1979 », *Review of Economics and Statistics*, vol. 64, n° 3, août 1982, p. 361-367.

Appendice E

1 Shoven et Whalley brossent un bon tableau des modèles d'équilibre général, de leurs propriétés et du genre d'analyse auxquels ils conviennent le mieux. Voir J. B. Shoven et J. Whalley, « Applied general equilibrium models of taxation and international trade », *Journal of Economic Literature*, vol. 22, septembre 1984, p. 1007-1051.

2 La technologie de la production dans l'ensemble de données du modèle d'équilibre est essentiellement celle que décrivent les tableaux d'entrées-sorties de 1984 pour les provinces. (Toutefois, la technologie n'est pas statique, et la composition des capitaux, de la main-d'œuvre et des entrées intermédiaires s'ajuste dans la simulation en fonction de la variation des prix relatifs de ces produits.) Pour une discussion plus complète, voir John Whalley et Irene Trela, *Les dimensions régionales de la Confédération*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, études, volume 68, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1986.

Pour une description complète de la façon dont on a intégré ces données dans les comptes économiques des provinces afin de produire la base de données du modèle d'équilibre, voir France St-Hilaire, « Provincial benchmark data set 1984: sources and methods documentation », document technique préparé pour le ministère des Finances, juillet 1990.

On a procédé de la façon suivante pour mettre à jour l'ensemble de données sur les impôts et les transferts. On a calculé à partir des comptes économiques des provinces des taux effectifs d'impôt et de transfert pour 1984 et 1988 dans le cas de chacune des principales catégories d'impôts et de transferts du modèle : impôts indirects, impôts directs, impôt sur le revenu, impôt sur les facteurs, subventions, transferts aux particuliers, transferts aux administrations publiques et paiements de péréquation. Afin que les données sur l'impôt et les transferts de l'ensemble de données de 1984 reflètent la *structure* fiscale observée en 1988, on a multiplié tous les taux d'impôt et niveaux de transfert du modèle par le rapport entre les taux effectifs appropriés de 1988 et 1984. On a ensuite fait une simulation au moyen du modèle, et la nouvelle solution d'équilibre a servi de base à la comparaison des scénarios. Ainsi, l'ensemble de données mis à jour tient compte de la variation de l'importance relative des différentes catégories d'impôt ou de transfert, même si la répartition intracatégorie des impôts reflète toujours la structure observée en 1984.

3 Des descriptions détaillées du modèle et de ses caractéristiques ont paru dans divers documents, dont le plus accessible

est la contribution de Whalley et Trela à la Commission royale de 1984 sur l'union économique (voir Whalley et Trela, *op. cit.*). Même si l'on a apporté des modifications mineures au modèle afin qu'il réponde mieux à la tâche à exécuter, sa structure et sa nature n'ont pas changé.

4 Les valeurs sont des variations hicksiennes équivalentes, exprimées en pourcentage du PNB régional avant un choc. Une variation hicksienne équivalente représente le montant qui rendrait les particuliers de chaque région indifférents à la mise en œuvre de la politique à l'étude. Il s'agit d'une mesure monétaire du montant que la politique ajoute ou enlève à leur bien-être.

5 Comme le modèle d'équilibre général ne comporte aucune dimension temporelle, le gain ou la perte de bien-être est permanent. Dans un monde où il y a une croissance et une dimension temporelle, un gain ou une perte statique de bien-être implique qu'au cours de chaque période suivante, le bien-être de la population sera supérieur de 5 % à ce qu'il aurait été autrement, quelle que soit la croissance qu'aurait pu connaître le système.

6 La moitié de la valeur du ratio (exportations plus importations)/PNB régional est un indicateur du degré d'ouverture. D'après cette mesure, le degré d'ouverture s'établit à 60 % dans la région de l'Atlantique, à 55 % au Québec, à 58 % en Ontario, à 56 % au Manitoba et en Saskatchewan, à 55 % en Alberta et à 48 % en Colombie-Britannique et dans les territoires.

7 À cause de certaines limites techniques du modèle, on n'a pas effectué une simulation de toutes les combinaisons d'élasticités possibles.

8 Une description plus détaillée des simulations et de la sensibilité du modèle aux hypothèses particulières figurent dans Andrew Burns, « Regional welfare impacts of alternative confederation scenarios: some preliminary results », document technique préparé pour le Conseil économique, 1991.

9 Pour chaque scénario, l'estimation élevée (faible) provenait de la simulation dont les élasticités hypothétiques produisaient la somme la plus faible (forte) des changements absolus de bien-être régional.

10 Contrairement aux autres transferts et dépenses, ces subventions constituent une réponse spécifique à une situation temporaire sur laquelle le Canada n'a pas de prise – le protectionnisme mondial en agriculture. Dans la mesure où les subventions contrebalancent le protectionnisme, le rétablissement des prix mondiaux ferait disparaître la perte de bien-être liée aux subventions.

11 Dans ce scénario, les économies nettes que réalise le gouvernement fédéral grâce à l'excédent des transferts fédéraux et des dépenses de programmes au Québec sur les impôts perçus dans cette province sont redistribuées entre les autres régions sous la forme de transferts interprovinciaux accrus.

Liste des tableaux, des graphiques et des figures

Tableaux

2-1	Répartition des exportations canadiennes, 1980 et 1990	7
2-2	Échanges commerciaux entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, par groupe de produits, 1987	13
2-3	Indice de similitude des exportations, Canada, Mexique et États-Unis, 1971 et 1987	14
2-4	Mesures budgétaires, par province, 1991-1992	18
2-5	Certains indicateurs, scénario de référence, 1986-2000	25
2-6	Certains indicateurs, scénario de référence et autres scénarios, Canada, 1986-2000	27
2-7	Projections et cibles de performance, Canada, 1992-1995	31
3-1	Répartition de la production provinciale brute, selon la destination, Canada, 1984	38
3-2	Exportations interprovinciales : parts par grande catégorie de produits ou de services, Canada, par province, 1984	41
3-3	Contrôle des sociétés au Canada selon le lieu, 1987	42
3-4	Répartition par province des recettes des sociétés selon le lieu où s'exerce le contrôle, Canada, 1987	44
3-5	Certains taux d'imposition provinciaux, Canada, 1990	54
4-1	Capacité fiscale des provinces, Canada, certains exercices, 1974-1975 à 1991-1991	70
5-1	Écarts entre les taux d'intérêt, cotes de crédit et dette publique brute, certains États membres de la Communauté européenne, 1989-1990	93
5-2	Critères possibles de répartition de la dette fédérale, Canada, par région, 1989	94
5-3	Service de la dette, gouvernement fédéral et administrations provinciales-locales, Canada, 1989	95
A-1	Scénario de référence pour les États-Unis : certains indicateurs, 1986-2000	112
B-1	Avantage requis pour réduire l'inflation de 1 point de pourcentage en une année	116
E-1	Valeurs d'élasticité utilisées pour les simulations	124
E-2	Impact à long terme sur le bien-être des différents scénarios de confédération	125

Graphiques

1-1	Revenu réel par habitant, Canada, 1870-1990	2
1-2	Sources de la croissance du revenu réel par habitant, Canada, 1962-1990	4
2-1	Variation de la production par heure-personne, selon les branches d'activité, Canada et États-Unis, 1980-1988	8
2-2	Productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, six pays industrialisés, 1950, 1970, 1980 et 1990	9
2-3	Mesures de la compétitivité du secteur manufacturier, quatre pays industrialisés, 1980-1990	10

2-4	Coûts unitaires de la main-d'œuvre du secteur manufacturier, rapport Canada/États-Unis, 1980-1989	11
2-5	Libéralisation des importations au Mexique, 1982 à juin 1990	12
2-6	Endettement net par niveau d'administration, Canada, 1975-1990	15
2-7	Transferts en espèces du gouvernement fédéral aux provinces, Canada, 1960-1989 (certaines années)	16
2-8	Variation des facteurs influant sur les salaires et les prix, Canada, 1961-1992	20
2-9	Répartition régionale de la hausse du nombre de chômeurs, périodes choisies, mars 1981 à mars 1991	21
2-10	Répartition des chômeurs selon le groupe d'âge, Canada et Ontario, 1975-1991	22
2-11	Taux de chômage de deux cohortes de jeunes dans la population active, Canada, 1971, 1981 et 1991	22
2-12	Répartition des demandes répétées de prestations d'assurance-chômage, Canada, 1987-1989	23
2-13	Tendance observée de certains indicateurs économiques, 1979-1990, et projections du scénario de référence, Canada, 1991-2000	26
2-14	Effet projeté du scénario de référence et de trois autres scénarios sur certains indicateurs économiques, Canada, 1991-2000	28
2-15	Produit intérieur brut réel, trois scénarios, Canada, 1991-2000	28
3-1	Destination de la production des provinces, Canada, 1974 et 1984	36
3-2	Sources d'approvisionnement en biens et services, Canada, par province, 1974 et 1984	37
3-3	Recettes des sociétés réalisées par les sociétés sous contrôle local et non local, Canada, par province, 1987	43
3-4	Migration interprovinciale nette, Canada, 1961-1991	45
3-5	Migration interprovinciale nette, provinces de l'Atlantique, 1961-1991	46
3-6	Migration externe, 1981-1986, Canada, par province	47
3-7	Destination des émigrants, Canada, par province, 1986-1991	48
3-8	Soldes budgétaires du secteur public, Canada, 1977-1990	56
4-1	Dépenses du secteur public, par palier de gouvernement, Canada, 1960-1990	64
4-2	Dépenses de programmes, par palier de gouvernement, Canada, 1960-1989	64
4-3	Recettes du secteur public, par palier de gouvernement, Canada, 1960-1965 et 1985-1990	65
4-4	Composition des recettes du gouvernement fédéral et des provinces, Canada, 1960-1965 et 1985-1990	65
4-5	Importance relative des transferts pécuniaires fédéraux, Canada, 1960-1989	66
4-6	Transferts fédéraux sous forme de transferts pécuniaires et de points d'impôt au titre du Financement des programmes établis, Canada, 1977-1978 à 1991-1992	66
4-7	Dette fédérale et provinciale-locale, Canada, 1961-2015	68
4-8	Recettes dont ont besoin le gouvernement fédéral et les administrations provinciales-locales pour remplir leurs engagements en matière de dépenses et atteindre leurs objectifs hypothétiques en matière de dette, 1961-1991 (données historiques) et 1991-2015 (projections)	69
4-9	Transferts pécuniaires fédéraux aux autres paliers de gouvernement, Canada, 1960-1989	74
5-1	Dépenses publiques fédérales et provinciales-locales projetées selon quatre options constitutionnelles, Canada, 1994-1995 et 2009-2010	86

5-2 Recettes publiques projetées nécessaires pour maintenir les mêmes niveaux de dépenses publiques selon diverses options constitutionnelles, Canada, par province, 1994-1995 87
5-3 Transferts interprovinciaux implicites nets par habitant selon certains postes de dépenses fédéraux et cinq options constitutionnelles, 1994-1995 88
5-4 Dépenses publiques projetées dans le cadre du statu quo et de l'option souveraineté-association, gouvernements fédéral et du Québec, 1994-1995 91

Figures

3-1 Répartition par région des exportations des provinces à destination des États-Unis, Canada, 1988-1989 40
3-2 État de l'union, Canada et Europe 58
4-1 La redistribution en tant qu'objectif principal ou effet secondaire de divers programmes gouvernementaux au Canada 62
5-1 Répartition des responsabilités selon diverses options constitutionnelles 85
5-2 Impact économique des options constitutionnelles 96
6-1 Différents mécanismes permettant de préserver l'union économique 104

Liste des collaborateurs

Recherche

Jean-Pierre Voyer, directeur

David Péloquin
Kei Moray
James Nightingale
Marcel Bédard

Perspectives économiques

Ross Preston, directeur

Richard Roy, directeur adjoint
Andrew Burns
Haider Saiyed
Gilles Bérubé
Marg Willis
Pat Nevin

Ont participé également aux travaux de recherche :

Abe Tarasofsky, Miles Corak, François Lamontagne, Frank Vermaeten, et l'équipe Compétitivité et performance commerciale dirigée par Sunder Magun.

Nous exprimons aussi notre gratitude à Louise Desjardins et Mary Rowe, et en particulier au personnel de la division des publications, de la division informatique et de la division des affaires publiques.

Economic Council of Canada

P.O. Box 527
Ottawa, Ontario
K1P 5V6

Conseil économique du Canada

C.P. 527
Ottawa (Ontario)
K1P 5V6